

**Brasilianisches und Deutsches Atomrechtliches
Genehmigungsverfahren
– Rechtslage, Verwaltungspraxis
und vergleichende Aspekte –**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
Wanderley Andrade da Costa Lima
aus São Paulo

1984



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BRASILIANISCHES UND DEUTSCHES ATOMRECHTLICHES
GENEHMIGUNGSVERFAHREN

- RECHTSLAGE, VERWALTUNGSPRAXIS
UND VERGLEICHENDE ASPEKTE -

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
WANDERLEY ANDRADE DA COSTA LIMA
aus Sao Paulo

1984

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Dr. Lukes
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Degenhart
Dekan: Prof. Dr. Großfeld

Tag der mündlichen Prüfung: 5. April 1984

"Gedruckt mit Unterstützung des Deutschen
Akademischen Austauschdienstes".

für Tereza Maria

I n h a l t

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
<u>Erster Teil - Die Genehmigung von Kernkraftwerken in Brasilien</u>	
A) Die Rechtspflege in Brasilien	3
B) Das brasilianische Verwaltungsverfahren - Überblick	4
I) Die Arten des Verwaltungsverfahrens	5
1) Grundzüge des allgemeinen oder nicht förmlichen Verwaltungsverfahrens	5
2) Grundzüge des förmlichen Verwaltungsverfahrens	5
II) Rechtsbehelfe gegen den Verwaltungsakt	7
1) Formloser Rechtsbehelf	7
2) Förmlicher Rechtsbehelf	7
3) Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte	8
III) Rücknahme und Widerruf	
der Verwaltungsakte	9
1) Rücknahme	9
2) Widerruf	9
C) Das brasilianische Atomgenehmigungsverfahren	10
I) Rechtliche Grundlage des brasilianischen Energieversorgungssystems - Überblick	10
II) Ziel und Stellung des Atomrechts in der brasilianischen Rechtsordnung	11
1) Ziel des brasilianischen Atomrechts	11
2) Stellung des Atomrechts in der brasilianischen Rechtsordnung	12
III) Das brasilianische Atomrecht - Überblick	12
IV) Das brasilianische atomrechtliche Verwaltungsverfahren	14
1) Die Rechtsqualität der Genehmigung nach dem brasilianischen Verwaltungsrecht	14
2) Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des atomrechtlichen Genehmigungs- verfahrens	14
3) Die Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189	15
4) Die Genehmigungsbehörde	16

	Seite
5) Die Verfahrensschritte	16
a) Die Errichtungsgenehmigung	17
b) Die Betriebsgenehmigung	18
aa) Die Probetriebsgenehmigung	18
bb) Die Dauerbetriebsgenehmigung	19
c) Die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung	19
D) Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtung - Deckungsvorsorge	20
E) Rechtsbehelfe gegen Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189	21
I) Verwaltungsbeschwerde	21
II) Widersprüche	21
III) Anfechtungsklage	21
F) Widerruf oder Änderung von Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189	22
G) Andere erforderliche Genehmigungen zur Errich- tung und zum Betrieb von Kernkraftwerken	22
I) Die baurechtliche Genehmigung	22
II) Die Genehmigung nach dem Umweltschutzrecht	23
III) Die Erlaubnis nach dem Energierecht	23
H) Die sonstigen im atomrechtlichen Genehmigungs- verfahren mittelbar beteiligten Dritten	24
I) Das Elektrizitätsversorgungsunternehmen Brasilien - Eletrobás	24
II) Das Brasilianische Institut für Nuklearqualität - IBQN	24
I) Die Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189 im einzelnen	25
I) Die juristische, technische und finanzielle Zuverlässigkeit des Antragstellers	25
1) Die juristische Zuverlässigkeit	25
2) Die technische Zuverlässigkeit	25
3) Die finanzielle Zuverlässigkeit	26
II) Die Erfüllung von Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN	26
III) Die Erfüllung neuer künftiger Regeln- gen zur Sicherheit der Anlage gegen Stör- maßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter und zur Vorsorge gegen Schadensrisiken	27
IV) Die Erfüllung sonstiger gesetzlicher Forderungen	27
J) Die Novellierung der Atomgenehmigungs- verfahrensregelung	28
K) Zusammenfassung	30

Zweiter Teil - Das atomrechtliche Genehmigungs-
verfahren in der Bundesrepublik
Deutschland

A) Das Genehmigungsverfahren	31
I) Struktur des Atomrechts	31
1) Atomrecht und Atomgesetz	31
a) Grundlage des Atomgesetzes (AtG)	32
b) Ziele des Atomgesetzes	33
c) Aufbau und Regelungen des AtG	35
- Überblick	35
aa) Rahmencharakter des AtG	35
bb) Verordnungsermächtigung	37
2) Rechtsverordnungen	38
a) Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)	38
b) Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)	39
c) Atomrechtliche Deckungsverordnung - (AtDeckV)	40
d) Atomrechtliche Kostenverordnung - (AtKostV)	42
3) Verwaltungsvorschriften	42
4) Sachverständigentätigkeit	43
a) Die Reaktorsicherheits-Kommission - RSK	44
b) Die Strahlenschutz-Kommission - SSK	44
c) Der kerntechnische Ausschuß - KTA	45
II) Struktur des Atomverfahrensrechts	46
1) Atomrechtliche Verfahrensverordnung - (AtVfV)	46
2) Verhältnis der atomrechtlichen Genehmigung zu anderen gesetzlichen Regelungen - Überblick	48
III) Besondere Verfahrensarten	49
1) Vorbescheid	49
2) Teilgenehmigung	51
3) Probleme der Praxis: Zeit, Kosten, Beteiligung der Öffentlichkeit - Überblick	53
IV) Entscheidungsstruktur	55
1) Behördenzuständigkeit	55
2) Entscheidungsmittel	55
a) eigene Sachverständige der Behörde	55
b) Gutachtertätigkeit	56
aa) unabhängige Sachverständige als Behördenhelfer	56
bb) Prüfung durch das Bundesministerium des Innern (BMI)	57
V) Atomrechtliches Genehmigungsverfahren und allgemeines Verwaltungsverfahren	58
1) Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) - Überblick	58
2) Vergleich zwischen der AtVfV und dem VwVfG	58

	Seite
B) Genehmigungsvoraussetzungen	59
I) Die allgemeinen atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen	59
1) Die Regelung des § 7 AtG	59
2) Antragsprinzip	61
3) Die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG im einzelnen	62
a) Die subjektiven Genehmigungs- voraussetzungen	62
b) Die objektiven Genehmigungs- voraussetzungen	64
aa) Vorsorge gegen Schäden	64
bb) Deckungsvorsorge	66
cc) Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter	67
dd) Standortspezifische Voraus- setzungen	68
4) Prüfung durch die Genehmigungsbehörde	69
5) Der Genehmigungsbescheid	69
6) Stilllegungsgenehmigung	70
7) Die Regelung des § 9 Abs. 1 AtG	71
8) Die Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 AtG	72
II) Außeratomrechtliche Genehmigungs- voraussetzungen	73
1) Baurechtliche Genehmigung	73
2) Immissionsrechtliche Genehmigung	74
3) Wasserrechtliche Voraussetzungen	75
4) Energierechtliche Voraussetzungen	77
C) Widerruf und Rücknahme der atomrechtlichen Genehmigung - Überblick	77
I) Widerruf	77
II) Rücknahme	79
D) Rechtsschutz gegen atomrechtliche Genehmigung - Überblick	79
E) Zur Präklusion im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren - Überblick	80
I) Die Präklusion nach § 7 Abs. 1 AtVfV	81
II) Die Präklusion nach § 7b AtG	82

Dritter Teil - Vergleich

A) Einleitung	84
B) Vergleich der Strukturen des Atomrechts	85
I) Mehrstufigkeit	85
1) Das Normen- und Regelnsystem im deutschen Atomrecht	86
a) Gesetzstufe	86
b) Verordnungsstufe	87
c) Stufe der Verwaltungsvorschriften	87
d) Die Stufe der technischen Regeln	89
2) Das Normen- und Regelnsystem im brasilianischen Atomrecht	89
a) Gesetzstufe	90
b) Verwaltungsvorschriftenebene	90
c) Technische Regeln	91
d) Der Brasilianische Verband für technische Normung e.V. - ABNT	92
3) Vergleich der beiden Systeme	95
II) Normstruktur des § 7 AtG im Gegensatz zur Normstruktur des Art. 7 Lei 6189	96
1) Die Normstruktur des § 7 AtG	96
2) Die Normstruktur des Art. 7 Lei 6189	97
3) Das Problem unbestimmter Rechtsbegriffe und deren Konkretisierung im deutschen Atomrecht und die Festlegung des Maßes der erforderlichen Vorsorge im brasiliani- schen Atomrecht (exemplarisch dargestellt am Beispiel des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189)	99
4) Die Ermessenermächtigung nach Art. 10 Lei 6189	102
5) Zusammenfassung	103
III) Vergleich der Strukturen des atom- rechtlichen Genehmigungsverfahrens	105
1) Typen der Genehmigungsentscheidungen	105
2) Öffentlichkeitsbeteiligung	106
IV) Grundlage und Praxis der Sachverständigen- tätigkeit im Kernenergiebereich in Brasilien und in der Bundesrepublik Deutschland	108
1) Rechtslage zur Sachverständigentätigkeit im brasilianischen und im deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren	108
a) Die Sachverständigentätigkeit im brasilianischen Genehmigungs- verfahren	110
aa) Das IBQN als unabhängige Sachverständigenorganisation	112
bb) Der unabhängige Sachverständige	116

	Seite
b) Die Sachverständigentätigkeit im deutschen Atomgenehmigungs- verfahren	117
aa) Sachverständige im deutschen Kernenergiebereich	117
bb) Die TÜV und die GRS	117
aaa) Die GRS	118
bbb) Die TÜV	119
2) Bindung der Sachverständigen an Rechts- vorschriften und technische Regeln	123
a) In der Bundesrepublik	123
aa) Atomgesetz	123
bb) Die Rechtsverordnungen	123
cc) Die behördlichen Weisungen	124
dd) Die technischen Normen	125
aaa) von internationalen Institutionen	125
bbb) deutsche technische Normen	125
ccc) Die Leitlinien der RSK und SSK	126
b) In Brasilien	127
aa) Die Rechtsnormen	127
bb) Die technischen Normen	128
cc) Die technischen Detailfestle- gungen der Genehmigungsbehörde	129
3) Kritik an dem brasilianischen Modell	130
4) Lösungsvorschläge nach dem deutschen System	130
5) Zusammenfassung	133
C) Gerichtliche Kontrolle der atom- rechtlichen Genehmigungsentscheidung	134
I) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland	134
1) Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle in der Bundesrepublik	135
2) Umfang der gerichtlichen Kontrolle im deutschen Atomrecht	136
II) Die gerichtliche Kontrolle verwaltungs- rechtlicher Akte in Brasilien	138
1) Verfassungsrechtliche Grundlage	138
2) Umfang einer möglichen gerichtlichen Kontrolle im brasilianischen Kern- energiebereich	139
3) Kritik an dem brasilianischen System	140
<u>Anhang</u>	
Übersetzung der Lei 4118	142
Übersetzung der Lei 6189	147

Literaturverzeichnis

- Albers, Hartmut Atomgesetz und Berstsicherung für Druckwasserreaktoren, DVBl 1978, S. 22 ff.
- Álvares, Walter Curso de Direito da Energia, Rio de Janeiro 1978, S. 299 f.
- Amaral Barros, Eliane Fiscalizacão dos Serviços Públicos de Energia Elétrica, Direito Nuclear 3/81, Rio de Janeiro 1981, S. 65 ff.
- Bandeira de Mello, Oswaldo Princípios Gerais de Direito Administrativo I, 2. Aufl., Rio de Janeiro 1979.
- Baumann, Reinhold Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, DÖV 1976, S. 476.
- Bender, B. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: 5. Deutsches Atomrechtssymposium, RTW Bd 14, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 237.
- Bericht der Bundesregierung über Grundlagen und Praxis der Sachverständigentätigkeit im Rahmen atomrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, hrsg. vom BMI, Bonn 1979.
- BMFT, Bundesministerium für Forschung und Technologie Zur Friedlichen Nutzung der Kernenergie, hrsg. vom BMFT, Bonn 1977.
- Breuer, Rudiger Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden und Präklusion, in: 6. Deutsches Atomrechtssymposium, RTW Bd 20, Köln, Berlin, Bonn, München 1980, S. 243.
- ders. Die Entwicklung des Atomrechts 1974-1976, NJW 1977, S. 1121.
- ders. Gefahrenabwehr und Risikoversorge im Atomrecht, DVBl 1978, S. 829 ff.
- ders. Direkte und Indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR 1976 (101), S. 46 ff.

- Cretella Júnior, José Curso de Direito Administrativo,
4. Aufl., Rio de Janeiro 1975.
- ders. O Contencioso Administrativo,
Revista de Direito Administrativo
104/68, Sao Paulo 1968, S. 30 ff.
- ders. Tratado de Direito Administrativo
VI, Sao Paulo 1972, S. 263 ff.
- Da Costa Lima, Wanderley Garantia da Qualidade, Direito
Nuclear 2/79, Rio de Janeiro 1979,
S. 83 ff.
- De Andrea Ferreira,
Sergio Licoes de Direito Administrativo,
Rio de Janeiro 1972, S. 89 ff.
- Degenhart, Christoph Kernenergierecht, RTW Bd 23,
Köln, Berlin, Bonn, München 1981.
- ders. Kernenergierecht in der Entwick-
lung - Schwerpunkte, Ergebnisse
und Tendenzen neuerer Rechtspre-
chung, ET 1983, S. 230.
- Deppe, Volker Die verwaltungsgerichtliche Kon-
trollichte der atomrechtlichen
Genehmigung, Göttingen 1981.
- de Witt, S. Die Bindungswirkung von Bescheiden
- insbesondere Zwischenbescheiden
und Präklusion, in: 6. Deutsches
Atomrechtssymposium, RTW Bd 20,
Köln, Berlin, Bonn, München 1980,
S. 297.
- Fechner, J.B. Eignungsuntersuchungen für Schicht-
personal in Kernkraftwerken, atw
1978, S. 74 ff.
- Fischerhof, Hans Deutsches Atomgesetz und Strahlen-
schutzrecht, Kommentar, 2. Aufl.,
Baden-Baden 1978.
- ders. Das Problem einer dogmatischen
Begründung der rechtlichen Kanali-
sierung der Haftung auf den Betrei-
ber einer Kernanlage, VersR 1966,
S. 601 ff.
- Giehl, Friedrich Das Verwaltungsverfahrensgesetz
- Entwicklung - Leitgedanken -
Inhalt, BayVBl 1976, S. 323.

- Götz, Volkmar/
Söllner, Alfred Einheitlichkeit und Unabhängigkeit
der Technischen Überwachung,
Schriftenreihe Recht & Technik
Bd 5, Heidelberg 1978.
- Grimberg, Marcos Normas técnicas no campo nuclear,
Rio de Janeiro 1977.
- Guedes, José Seguro das Usinas Nucleares em
Operacao, Direito Nuclear 1/80,
Rio de Janeiro 1980, S. 41 ff.
- Haeusler, Ditmar Bericht über das Kolloquium im
Institut für Energierecht Köln
über Standortvorsorgeplanung für
Kernkraftwerke und andere umwelt-
relevante Großvorhaben, ET 1977,
S. 155 f.
- Hansmann, K. Die Bindungswirkung von Bescheiden
- insbesondere Zwischenbescheiden -
und Präklusion, in: 6. Deutsches
Atomrechtssymposium, RTW Bd 20,
Köln, Berlin, Bonn, München 1980,
S. 263.
- Hawickhorst, Wolfgang/
Stubbe, Christian Das sicherheitstechnische Konzept
eines Kernkraftwerkes, ET 1982,
S. 508.
- Herschel, Wilhelm Rechtsfragen der technischen Über-
wachung, Schriftenreihe Recht
& Technik Bd 5, Heidelberg 1978.
- Hoffmann, Werner Die Organisation der Technischen
Überwachung in der Bundesrepublik
Deutschland, Ämter und Organisa-
tionen der Bundesrepublik Deutsch-
land, Bd 59, hrsg. von Edgar Ramdel,
Düsseldorf 1980.
- Ipsen, Jörn Einwendungsbefugnis und Einwen-
dungsausschluß im atomrechtlichen
Genehmigungsverfahren, DVBl 1980,
S. 146 ff.
- Jarass, Hans Bindungs- und Präklusionswirkung
von Teilgenehmigung und Vorbe-
scheid, UPR 1983, S. 241.
- Kanno, H. Gefährdungshaftung und rechtliche
Kanalisation im Atomrecht, Ver-
öffentlichungen des Instituts für
Energierecht an der Universität
zu Köln, Düsseldorf 1978.
- Kimminich, Otto Atomrecht, München 1974.

- Krämer, H. Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren ein verstimmtes Instrument, atw 1981, S. 349.
- Kröncke, Dirk Die Genehmigung von Kernkraftwerken, RTW Bd 27, Köln, Berlin, Bonn, München 1982.
- Kuhnt, Ditmar Mögliche praktische Auswirkungen des Mülheim Kärlich-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, ET 1980, S. 852 ff.
- Lauer, Gerhard Praktische Erfahrungen in Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke, ET 1972, S. 225.
- Lopes, Mário Direito de Regresso, Direito Nuclear 1/80, Rio de Janeiro 1980, S. 71 ff.
- Lukes, Rudolf Die zukünftige Entwicklung des Kernenergierechts, NJW 1973, S. 1209 ff.
- ders. Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden - Die Problematik der unbestimmten Rechtsbegriffe und seiner Konkretisierung, in: 6 Deutsches Atomrechtssymposium, RTW Bd 20, Köln, Berlin, Bonn, München 1980, S. 49.
- ders. Werkschutz für Kernenergieanlagen, ET 1975, S. 23 ff.
- ders. Änderungsgenehmigung und Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Verfahren, NJW 1983, S. 1753.
- ders. Das Atomrecht im Spannungsfeld zwischen Technik und Recht, NJW 1978, S. 241.
- Lukes, Rudolf/
Backherms, Johannes Die Berücksichtigung von Kriegseinkwirkungen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, AöR 1978 (103), S. 334.

- Lukes, Rudolf/
Dauk, Werner
- Die Auswirkungen der Entsorgungsregelung des § 9 AtG auf den Anlagen-genehmigungstatbestand des § 7 Abs. 2 AtG, ET 1979, S. 667.
- Lukes, Rudolf/
Feldmann, F.-J./
Knüppel, H.-Chr.
- Gefahren und Gefahrenbeurteilungen in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Gefahren und Gefahrenbeurteilungen im Recht II, RIW Bd 21, Köln, Berlin, Bonn, München 1980.
- Lukes, Rudolf/
Hanning, H.
- Umweltverträglichkeitsprüfung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DB 1977, S. 1981 ff.
- Lukes, Rudolf/
Vollmer, Lothar/
Mahlmann, Wilfried
- Grundprobleme zum atomrechtlichen Verwaltungsverfahren, Recht & Technik Bd 3, Heidelberg 1974.
- Machado de Faria,
Ninon
- Antecedentes à criação da CNEN, Direito Nuclear 2/79, Rio de Janeiro 1979, S. 53 ff.
- Mahlmann, Wilfried
- Ermessen, Beurteilungsspielraum und Beweislastverteilung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: 1. Deutsches Atomrechtssymposium, RIW Bd 1, Köln, Berlin, Bonn, München 1972, S. 269.
- Marburger, Peter
- Die Regeln der Technik im Recht, Köln, Berlin, Bonn, München 1979.
- Mattern, K.H./
Raisch, Peter
- Atomgesetz, 1. Aufl., Berlin und Frankfurt 1961.
- Maurer, Hartmut
- Allgemeines Verwaltungsrecht, München 1980.
- Meirelles, Hely
- Direito Administrativo Brasileiro, 3. Aufl., Sao Paulo 1975.
- Monteiro da Rocha,
Luiz
- Responsabilidade Civil- Aspectos da Lei 6453 de 1977, Direito Nuclear 2/80, Rio de Janeiro 1980, S. 69 ff.
- Moraes de Carvalho,
Alcides
- Licenciamento de Instalações Nucleares, Direito Nuclear 2/79, Rio de Janeiro 1979, S. 71 ff.
- Moreira, Yoná
- Usinas nucleoeletricas- Fundamentos jurídicos, Direito Nuclear 3/81, Rio de Janeiro 1981, S. 53 ff.

- Mutschler, Ulrich Zur Präklusion im atomrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, ET 1980, S. 164.
- ders. Nebenbestimmungen zur Atomanlagengenehmigung und die Zulässigkeit ihrer Verwendung zur Ausräumung von Versagungsgründen, RTW Bd 6, Köln, Berlin, Bonn, München 1974.
- Mutschler, Ulrich/
Büdenbender, Ulrich Bindungs- und Präklusionswirkung von Teilentscheidungen nach BImSchG und AtG, RTW Bd 19, Köln, Berlin, Bonn, München 1979.
- Ossenbühl, Fritz Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung, DÖV 1982, S. 833.
- ders. Kernenergie im Spiegel des Verfassungsrechts, DÖV 1982, S. 1 ff.
- Pelzer, Norbert Die rechtliche Kanalisierung der Haftung auf den Inhaber einer Atomanlage - ein juristischer und wirtschaftlicher Fehlbegriff?, VersR 1966, S. 1010 ff.
- Pfaffelhuber,
Joseph K. Konzept und Standort-Vorbescheid, atw 1975, K+U2 S. III.
- Pollis, Waldir Garantia da Qualidade, Rio de Janeiro 1983.
- Pontes de Miranda Comentário à Constitução Federal V, Rio de Janeiro 1971, S. 637 ff.
- Rauschnig, Dietrich Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL Heft 38, Berlin, New York 1980, S. 168 ff.
- Rengeling,
Hans Werner Die Konzeptgenehmigung und das vorläufige positive Gesamturteil in der ersten atomrechtlichen Teilgenehmigung, NVwZ 1982, S. 220 ff.
- Ribeiro da Costa,
José Um modelo brasileiro para a Garantia da Qualidade na área nuclear (Tentativa), Hrsg. Nuclebrás, Rio de Janeiro 1979.

- Ribeiro da Costa, José
Consideracoes sobre o modelo brasileiro de supervisao técnica independente, in: 1. Simposio Paulista sobre Garantia da Qualidade Nuclear, Hrsg. Instituto de Energia Atomica de Sao Paulo, Sao Paulo 1979.
- Rinke, Werner
Notwendige Verbesserung für das Genehmigungsverfahren zur Errichtung neuer Kraftwerke, ET 1980, S. 836 ff.
- Rittstieg, Andreas
Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, RTW Bd 26, Köln, Berlin, Bonn, München 1982.
- Salvatore, José
Seguranca e Licenciamento de Reatores Nucleares, Direito Nuclear 3/81, Rio de Janeiro 1981, S. 81 ff.
- Salzwedel, Jürgen
Wasserrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Ingo von Münch, 5. Aufl., Berlin, New York 1979, S. 585 ff.
- Schäfer, Hans
Die Bundesauftragsverwaltung, DÜV 1960, S. 641 ff.
- Scharnhoop, Hermann
Nachträgliche Berücksichtigung der Änderung von Wissenschaft und Technik oder der Umgebung bei einer genehmigten Kernkraftanlage einschließlich Entschädigungsfragen - Rechtliche Problematik, in: 5. Deutsches Atomrechtssymposium, RTW Bd 14, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 145.
- ders.
Die Vierte Novelle zum Atomgesetz, DVBl 1977, S. 322 ff.
- Schattke, Herbert
Grenzen des Strahlenminimierungsgebots im Kernenergierecht, DVBl 1979, S. 652 ff.
- Scheerbarth, Walter
Das allgemeine Bauordnungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Ingo von Münch, 5. Aufl., Berlin, New York 1979, S. 433 ff.
- Schmalz, Dieter
Allgemeines Verwaltungsrecht I, Köln 1979.

- Schmieder, Klaus Atomanlagegenehmigung und Bestands-
schutz von Atomanlagen bei nach-
rückender Industrialisierung, RTW
Bd 12, Köln, Berlin, Bonn,
München 1977.
- Sehuliz, Axel Neue atomrechtliche Verfahrens-
ordnung, DVBl 1977, S. 326 ff.
- Schwarze, Jürgen Rechtsfragen bei der Errichtung
von Kernkraftwerken, DÖV 1973,
S. 700 ff.
- Seabra Fagundes, M. Conceito de Mérito, in: Revista
de Direito Administrativo 23/51,
Rio de Janeiro 1951.
- Thieme, Werner Umweltschutz und gewerberecht-
liches Genehmigungsverfahren,
BB 1973, S. 713.
- Trenkler, H. Kosten der Bauzeitverlängerung
bei Kernkraftwerken, atw 1976,
S. 246.
- Vieweg, Klaus Atomrecht und technische Normung,
Schrifttum zum öffentlichen Recht
Bd 413, Berlin 1982.
- Weber, Albrecht Beteiligung und Rechtsschutz aus-
ländischer Nachbarn im atomrecht-
lichen Genehmigungsverfahren,
DVBl 1980, S. 330 f.
- Winters,
Karl-Peter Atom- und Strahlenschutzrecht,
München 1978.
- Wolff, Hans/
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I und II,
München 1974.
- Zerbini, Eugenia/
Oliveira, Hely Energia nuclear e as medidas de
protecao ao meio- ambiente,
Direito Nuclear 3/81, Rio de
Janeiro 1981, S. 115 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABCE	Associacao Brasileira dos Consultores de Engenharia (Brasilianischer Verband der Berater für Ingenieurdienstleistungen)
ABDIB	Associacao Brasileira para o Desenvolvimento das Industrias de Base (Brasilianischer Verband für Entwicklung der Basisindustrie)
ABEMI	Associacao Brasileira de Engenharia Industrial (Brasilianischer Ingenieurverband der Industrie)
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
ABNT	Associacao Brasileira de Normas Técnicas (Brasilianischer Verband für technische Normen)
AG	Aktiengesellschaft
ÄöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artigo (Artikel)
AtDeckV	Atomrechtliche Deckungsvorsorge-Verordnung
AtG	Atomgesetz
AtKostV	Kostenverordnung zum Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
atw	atomwirtschaft-atomtechnik
Aufl.	Auflage
BauO	Bauordnung
BAnz	Bundesanzeiger
BayVB1	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebsberater
BBauG	Bundesbaugesetz
Bek.	Bekanntmachung

Bd	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutz-Gesetz
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWasserG	Bundeswasserstraßengesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CETESB	Comissao de Estudos Técnicos sobre Bioambiente (Kommission für technische Studien über Bioumwelt)
CNEN	Comissao Nacional de Energia Nuclear (Nationale Kommission für Kernenergie)
Const.Fed	Constituicao Federal (Bundesverfassung)
DB	Der Betrieb
Dec.Lei	Decreto-Lei
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DM	Deutsche Mark
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Bundesamt für Wasser und Elek- trizität)
DOU	Diário Oficial da Uniao (Brasilianisches Bundesgesetzblatt)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EnWG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft

ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
e.V.	eingetragener Verein
EVU	Energieversorgungsunternehmen
f.	folgende Seite
FEEMA	Fundacao Estadual para o Meio-Ambiente (Landesstiftung für Umweltschutz)
ff.	folgende Seiten
GewD	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRS	Gesellschaft für Reaktorsicherheit
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg. (hrsg.)	Herausgeber (herausgegeben)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atombehörde)
IBQN	Instituto Brasileiro para a Qualidade Nuclear (Brasilianisches Institut für Nuklearqualität)
i.d.F.	in der Fassung
IEA	Instituto de Energia Atomica (Kernenergieinstitut)
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas (Nationales Institut für Maß und Gewicht)
INT	Instituto Nacional de Tecnologia (Nationales Institut für Technologie)
IRS	Institut für Reaktorsicherheit
ISO	International Organization for Standardization
i.V.m. (i.V.mit)	in Verbindung mit
KKW	Kernkraftwerk
KTA	Kerntechnischer Ausschuß

MME	Ministério das Minas e Energia (Bundesministerium für Bergbau und Energie)
MW	Megawatt
NW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Port.	Portaria
Rdz.	Randziffer
Res.	Resolucao
RFAS	Rêlatorio Final para Análise de Seguranca (Endbericht für Sicherheitsanalyse)
RÖV	Röntgenverordnung
RPAS	Relatório Preliminar para Análise de Seguranca (Präliminärbericht für Sicher- heitsanalyse)
RSK	Reaktorsicherheits-Kommission
RWT	Recht-Wirtschaft-Technik (Schriftenreihe)
S.	Seite
soq.	sogenannte
SSK	Strahlenschutz-Kommission
StrLSchV	Strahlenschutz-Verordnung
TÜV	Technische Überwachungsvereine
u. a.	unter anderem
UPl	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
u. Umst.	unter Umständen
VDI	Verband Deutscher Elektrotechniker
VDE	Verband Deutscher Ingenieure

VdTÜV	Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine
VersR	Zeitschrift für Versicherungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
Vgl. (vgl.)	Vergleiche (vergleiche)
Vorb.	Vorbemerkung
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

A) Einleitung

Die beiden ersten Teile der vorliegenden Arbeit geben nur die Grundstrukturen der Rechtsordnung im Kernenergiebereich beider Länder wieder. Die jeweiligen Detailangaben, die zum Zweck des Rechtsvergleichs erforderlich sind, bleiben dem dritten Teil vorbehalten. Es soll der Versuch unternommen werden, einen Vergleich zwischen dem brasilianischen Atom- und Genehmigungsverfahren und dem deutschen Atomrecht vorzunehmen. Auf dieser Grundlage wurde versucht, die Fragestellung aus brasilianischer Sicht herauszuarbeiten.

Erster Teil - Die Genehmigung von Kernkraftwerken in Brasilien

Zur Einleitung des ersten Teils der Arbeit erweist sich ein systematischer Überblick der brasilianischen Rechtsnormenhierarchie als zweckmäßig.

Die Constituicao Federal (Const.Fed.) vom 17.10. 1967 ist die brasilianische Bundesverfassung, der alle Rechtsvorschriften untergeordnet werden.

Die Lei ist die Rechtsnorm, die vom Staatspräsidenten nach Billigung des Kongresses, der aus dem Senat und Abgeordnetenhaus besteht, verabschiedet wird. Sie entspricht dem deutschen Gesetz.

Der Decreto-Lei (Dec.Lei) wird nach Art. 55 Const. Fed. in Notfällen (z.B. Gefährdung der inneren Sicherheit) oder bei einem bedeutenden öffentlichen Interesse (z.B. Steuernormen, Gründung von Ämtern) von der Exekutive ohne Billigung des Kongresses verabschiedet.

Der Decreto ist die Rechtsnorm, die nach Art. 81 der Const.Fed. im Rang unter der Lei und dem Dec.Lei steht. Er entspricht der deutschen Verordnung.

Die Portaria (Port.) ist der Ministerialerlaß, der im brasilianischen Verwaltungsrecht als interne Verwaltungsvorschrift gilt, durch die ein Minister allgemeine oder besondere Weisungen an eine oder mehrere nachgeordnete Behörden verabschiedet¹.

Die Resolucao (Res.) ist die Vorschrift, die von jeder Behörde im Rahmen ihres Tätigkeitsbereiches in allgemeiner Form erlassen wird. Die Resolucao basiert auf der brasilianischen Rechtsanschauung, wonach die behördliche Tätigkeit einschließlich

1 Vgl. Meirelles, H., *Direito Administrativo Brasileiro*, 3. Aufl., Sao Paulo 1975, S. 152.

des Verwaltungsverfahrens nicht in einem Gesetz geregelt wird, sondern von jeder Behörde selbständig (autonom) normiert werden kann¹. Sie entspricht eher den deutschen Verwaltungsvorschriften.

A) Die Rechtspflege in Brasilien

Die Gerichtsbarkeit ist in Brasilien nach Art. 6 der brasilianischen Const.Fed. in zwei Gerichtszweigen gegliedert: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (ordentliche Justiz). Nach Art. 153 § 4 der Const.Fed. ist die Bildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen des brasilianischen Rechts verfassungswidrig². Die sog. "Verwaltungsinstanzen" (Instâncias Administrativas)³ im brasilianischen Recht sind nur lediglich Teil der behördlichen Praxis und bilden nach Art. 153 § 4 der Const.Fed. keine Gerichtsbarkeit⁴. Auch wenn die Behörden das

1 Vgl. Bandeira de Mello, O., Principios Gerais, 2. Aufl., Rio de Janeiro 1979, S. 543; Meirelles, H., a.a.O., S. 150.

2 Vgl. De Andrea Ferreira, Sergio, Licoes de Direito Administrativo, S. 89, 1. Aufl., Rio de Janeiro 1972 und Cretella Junior, José, O contencioso administrativo in Revista de Direito Administrativo 104, S. 30 ff., Sao Paulo 1968, wonach der Begriff "Verwaltungsgerichtsbarkeit" in Brasilien nicht zur eigentlichen Gerichtsbarkeit im Sinne des Art. 6 Const.Fed. gehört.

3 Siehe dazu Cretella Junior, Tratado de Direito Administrativo VI, S. 263 f. Sao Paulo, wo die Bedeutung der Wendung "Verwaltungsinstanzen" innerhalb des brasilianischen Rechts ausführlich dargelegt ist.

4 Vgl. De Andrea Ferreira, a.a.O., S. 92 und Cretella Junior, a.a.O., S. 30 ff. - Beide Autoren belehren, daß die Existenz von Verwaltungsgerichten in Brasilien wegen Art. 153 § 4 Const.Fed. nicht berücksichtigt werden soll oder kann.

Verwaltungsverfahren nach den Grundsätzen der Gerichtsordnung vom 16.5.1972 ausrichten, fehlen nach Art. 6 § 1 Const.Fed. zwei wesentliche Gerichtsbarkeitsvoraussetzungen: die Behörde ist nicht in dem Maß unabhängig wie ein Gericht, und ihre "letztinstanzlichen" Entscheidungen sind im Gegensatz zu denen der Gerichte justitiabel¹.

Nach h.M. können die ordentlichen Gerichte aber nach Art. 153 § 4 Const.Fed. nur die Rechtmäßigkeit bzw. die Gesetzmäßigkeit der behördlichen Entscheidung (also den Verwaltungsakt) überprüfen².

B) Das brasilianische Verwaltungsverfahren - Überblick

Dem Bereich des Verwaltungsverfahrens gegenüber zeigten sowohl der Gesetzgeber als auch der Rechtsdogmatiker in Brasilien bis heute kein großes Interesse³. Es gibt kein Verwaltungsverfahrensgesetz in der brasilianischen Rechtsordnung, darum keine gesetzliche Definition von Verwaltungsverfahren. Nach herrschender Meinung⁴ wird Verwaltungsverfahren in weiterem Sinne als Verfahren definiert, welches einen Rechtsstreit behandelt, der sich zwischen der Behörde und einem Dritten oder zwischen der Behörde und einem ihrer Beamten abspielt⁵.

--- -----

1 Siehe dazu Meirelles, a.a.O., S. 622 f.

2 Vgl. Cretella Júnior, Curso de Direito Administrativo, S. 389; auch Meirelles, a.a.O., S. 176 und 641 f.

3 So faßt sich Cretella Júnior, a.a.O., S. 661 ff. die entfallenen Rechtssprechungskommentare in der brasilianischen Literatur erklären.

4 Dazu Meirelles, Hely, a.a.O., S. 625; Cretella Júnior, a.a.O., S. 663.

5 Vgl. Meirelles, Hely, a.a.O., S. 629.

Im engeren Sinne wird das Verwaltungsverfahren als jenes Verfahren definiert, das auf verwaltungs-externe Maßnahmen hinwirkt¹.

F) Die Arten des Verwaltungsverfahrens

Von den verschiedenen Verwaltungsverfahrensorten, die in der Verwaltungsverfahrenspraxis Brasiliens vorkommen, werden nur das allgemeine oder nicht-förmliche Verwaltungsverfahren und das förmliche Verwaltungsverfahren hier berücksichtigt, weil die sonstigen Verfahrensorten außerhalb des Bereiches unseres Interesses liegen.

1) Grundzüge des allgemeinen oder nicht-förmlichen Verwaltungsverfahrens

Das allgemeine oder nicht-förmliche Verwaltungsverfahren wird durch einen Antrag in Gang gesetzt. Ziel ist ein deklaratorischer Bescheid der Behörde, der auf ihrer früheren verbindlichen Entscheidung beruht. Z.B. bescheinigt die Ausländerbehörde den Ausländern auf Antrag, daß eine wirksame Aufenthaltsgenehmigung besteht. Diese Bescheinigung hat keinen Einfluß auf das Rechtsverhältnis und bindet auch die Behörde im Hinblick auf spätere Entscheidungen nicht.

2) Grundzüge des förmlichen Verwaltungsverfahrens

Im förmlichen Verwaltungsverfahren wird ein öffentlich-rechtlicher Anspruch bei der Verwaltung geltend gemacht. Dieses ist in der Regel durch Resoluciones geregelt und gliedert sich in fünf verschied-

1 Dazu Bandeira de Mello, Oswaldo, a.a.O., S. 539 ff.; Meirelles, Hely, a.a.O., S. 626

dene Phasen oder Stufen: Antrag, Bearbeitung, Aufklärung, Bericht und Entscheidung¹.

- der Antrag: der erforderliche Antrag muß schriftlich bei der Behörde eingereicht werden².

- die Bearbeitungsphase: hier prüft die Behörde die Antragsvoraussetzungen nach. Entspricht der Antrag nicht den Anforderungen, so kann die Behörde den Antragsteller dazu auffordern, ihn binnen einer angemessenen Frist, die von jeder Behörde unterschiedlich geregelt ist, zu ergänzen³.

- die Aufklärungsphase: hier wird dem Antragsteller gestattet, die von der Behörde geforderten Ergänzungen vorzulegen oder noch Gutachten beizufügen, damit Einzelpunkte der Antragsunterlagen aufgeklärt werden⁴.

- die Berichtsphase: diese Phase weist darauf hin, daß alle Diskussionsgegenstände und Argumentationen, die in der Aufklärungsphase vorgelegt worden sind, nun von der Behörde lediglich zusammengefaßt werden, um die Entscheidungsphase vorzubereiten.

- die Entscheidungsphase: sie richtet sich nach dem Abschluß des Berichts. Die Behörde muß eine positive Entscheidung treffen, wenn der Antragsteller alle Voraussetzungen erfüllt hat.

Nach MEIRELLES "würde die Entscheidung in einem Verwaltungsverfahren den behördlichen Ermessensvorbehalt unterliegen, dann könnte das gesamte Verfahren entfallen, da diese Entscheidung nichts mehr mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Antrags, sondern mit der Zweckmäßigkeit zu tun hätte", und er fügt noch hinzu "zu diesem Fall (Entscheidung nach der Zweckmäßigkeit) weist das brasilianische Recht

1 Vgl. Meirelles, Hely, a.a.O., S. 627;
Bandeira de Mello, Oswaldo, a.a.O., S. 540.

2 Siehe Meirelles, Hely, a.a.O., S. 627.

3 Vgl. dazu Meirelles, Hely, a.a.O., S. 627.

4 Dazu Meirelles, Hely, a.a.O., S. 627.

auf einen anderen Verwaltungsakt, nämlich die Erlaubnis, wonach für die Entscheidung der Behörde ein Spielraum für pflichtgemäßes Ermessen eingeräumt ist."¹ Die Entscheidung ist schriftlich abzufassen und zu begründen und dem Antragsteller zuzustellen².

II) Rechtsbehelfe gegen den Verwaltungsakt

1) Formloser Rechtsbehelf

Die Verwaltungsbeschwerde ergibt sich als formloser Rechtsbehelf aus Art. 153 § 30 Const.Fed., wonach jedermann auf Verwaltungsmißstände der Behörde hinweisen kann³. Die Beschwerde hat keinen Suspensiv- und keinen Devolutiveffekt. Sie ist nicht fristgebunden und ist nicht Voraussetzung für das folgende Rechtsbehelfsverfahren⁴. Die Beschwerde leitet nur eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des behördlichen Verhaltens bzw. behördlichen Aktes ein.

2) Förmlicher Rechtsbehelf

Ein förmlicher Rechtsbehelf - der Widerspruch - kann gegen einen Verwaltungsakt eingelegt werden, dazu aber bedarf der Interessent einer ausdrücklichen Ermächtigung durch die Satzung (Statut) der

1 Meirelles, H., a.a.O., S. 627; siehe auch dazu
Bandeira de Mello, a.a.O., S. 470 ff.;
Cretella Júnior, a.a.O., S. 273 ff.

2 Vgl. Meirelles, H., a.a.O., S. 628;
Cretella Júnior, a.a.O., S. 687.

3 Dazu Meirelles, Hely, a.a.O., S. 616.

4 Vgl. Meirelles, Hely, a.a.O., S. 617.

erlassenden Behörde¹. Obwohl keine Rechtsvorschrift sie dazu zwingt, umfassen die behördlichen Satzungen in der Regel die erforderliche Rechtsmittelbelehrung, d.h. die Form, Frist und die Stelle, bei der der Widerspruch einzulegen ist. Im Widerspruchsverfahren wird nur die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes überprüft. Ein Widerspruchsbescheid schließt also die Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Aktes aus. Es gibt zwei Arten von Widersprüchen, die für die Überprüfung des Verwaltungsaktes eingelegt werden können²:

- den echten hierarchischen Widerspruch, der bei dem nächsthöheren Organwalter derselben Behörde eingelegt werden kann³, und
- den unechten hierarchischen Widerspruch, der aber nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Grundlage bei anderer Behörde eingelegt werden kann⁴.

Beide Arten von Widersprüchen haben in der Regel einen Suspensiv- und einen Devolutiveffekt⁵.

3) Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte

Eine Anfechtungsklage (mit einem Suspensiveffekt) gegen Verwaltungsakte geht von dem Grundsatz des Artikels 153 § 4 Const.Fed. aus, aber wie bereits erwähnt, wird die Gerichtsüberprüfung auf die Rechtmäßigkeit des Aktes beschränkt. Für die Erhebung

1 Siehe dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 618;
Cretella Júnior, Tratado de Direito Administrativo,
S. 242, Sao Paulo.

2 Vgl. auch Meirelles, H., a.a.O., S. 619.

3 Siehe dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 622;
Cretella Júnior, Curso de Direito Administrativo,
S. 692.

4 Vgl. Meirelles, H., a.a.O., S. 620.

5 Siehe Cretella Júnior, a.a.O., S. 692;
Meirelles, H., a.a.O., S. 618.

einer Anfechtungsklage wird ein Vorverfahren eines Verwaltungswiderspruches nicht vorausgesetzt¹.

III) Rücknahme und Widerruf der Verwaltungsakte

1) Rücknahme

Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann jederzeit sowohl durch die erlassende Behörde als auch durch einen Widerspruchsbescheid oder auch durch eine gerichtliche Entscheidung zurückgenommen werden². Die Rücknahme eines Verwaltungsaktes wirkt "extunc".

2) Widerruf

Ein rechtmäßiger begünstigter oder belastender Verwaltungsakt kann jederzeit widerrufen werden,
- wenn eine nachträglich eingetretene Rechtsnorm zum Widerruf ermächtigt³, oder
- auf Grund des "öffentlichen Interesses" oder des Gemeinwohls⁴. Der Widerruf eines Verwaltungsaktes wirkt "ex-nunc".

1 Vgl. dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 621.

2 Dazu Cretella Júnior, a.a.O., S. 363 ff.;
Meirelles, H., a.a.O., S. 172 ff.

3 Vgl. dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 621 ff.

4 Siehe dazu Bandeira de Mello, a.a.O., S. 626 ff.;
Cretella Júnior, a.a.O., S. 363 ff.; Meirelles, H.,
a.a.O., S. 169 ff. - Als unbestimmte Rechtsbegriffe sind "öffentliches Interesse" und "Gemeinwohl" eher nach der Überprüfung im Einzelfall festzusetzen.

C) Das brasilianische Atomgenehmigungsverfahren

I) Rechtliche Grundlage des brasilianischen Energieversorgungssystems - Überblick

Nach Art. 8 XV der Const.Fed. kann der Staat die Energieversorgung des Landes durch Konzession auf private Unternehmen delegieren. Nach Art. 10 Lei 6189 von 1974¹ kommen nur Energieversorgungsunternehmen (EVU) als Konzessionsnehmer in Betracht, sofern die Energie durch den Betrieb von Kernkraftwerken gewonnen wird. Das EVU wird sich bei der Entgegennahme der Konzession nicht nur dazu verpflichten, an der Energieversorgung mitzuwirken, sondern auch diese Versorgung gemäß Art. 167 I-II Const.Fed. instandzuhalten, d.h., mit dem erforderlichen Kapital auch zu späteren technischen Änderungen der Anlage beizutragen, so daß die Energieversorgung nicht beeinträchtigt wird².

Zur Durchführung der vom Staat delegierten Energieversorgung hat das EVU nach dem Art. 151 des brasilianischen Wassergesetzbuches von 1934 folgende Rechte:

- Grundstücke aus dem staatlichen Eigentum zu benutzen.
- die Enteignung vorzunehmen, die für die Arbeiten im Wasserversorgungsnetz und für die Fortleitung und Abgabe des Stroms erforderlich ist.

1 Lei 6189 vom 16.12.1974 (DOU Teil I S. 4015) zur Gründung des Nuklearunternehmens Brasiiliens, zu den neuen Kompetenzen der Nationale Kommission für Kernenergie - CNEN und zur Bestimmung der Genehmigung für Atomanlagen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen.

2 Siehe dazu Moraes de Carvalho, Alcides, Licenciamento de Instalacoes Nucleares in Direito Nuclear 2, S. 71, Rio de Janeiro 1979. Ferner Alvares, Walter, Curso de Direito da Energia, S. 299 f., Rio de Janeiro 1978.

- Eisenbahnen und Straßen zu bauen für die ausschließliche Nutzung des EVU ohne Verlust für Dritte.
- Fortleitung und Stromverteilung durchzuführen.

II) Ziel und Stellung des Atomrechts in der brasilianischen Rechtsordnung

1) Ziel des brasilianischen Atomrechts

Ziel des Atomrechts in Brasilien ist auf Grund der am 23.12.1978 bekanntgegebenen "Richtlinien zur brasilianischen Kernenergiepolitik der Bundesregierung"¹, die rechtlichen Grundlagen der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu konkretisieren. Daher hat der Gesetzgeber nicht festgelegt, ob im brasilianischen Genehmigungsverfahren für Atomanlagen der Schutzzweck (Sicherheit als erstes Ziel) oder aber der Förderungszweck (wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie als erstes Ziel) überwiegt². Infolgedessen existiert im brasilianischen Atomrecht keine eindeutige Bestimmung, wonach die Frage nach einer überwiegenden Tendenz zum Schutz- oder Förderungszweck im Atomgenehmigungsverfahren beantwortet werden kann. Allerdings kann man nach einer Interpretation des Art. 7 § 1 II Lei 6189 eine geringe Tendenz zum Schutzzweck herausfinden. Das folgt aus der Tatsache, daß eine Atomanlage erst dann geneh-

1 "Richtlinien zur brasilianischen Kernenergiepolitik" vom 23.12.1978 in Legislação Nuclear S. 5 ff., Rio de Janeiro 1980. Noch zu bemerken ist, daß diese Richtlinien keinen verbindlichen gesetzlichen Charakter haben.

2 Ebensowenig behilflich ist die juristische Literatur, die bis heute kaum mit der Frage der Zweckbestimmung des brasilianischen Atomrechts bei der Atomanlagegenehmigung sich befaßt hat.

migt wird, wenn der Antragsteller alle Maßnahmen erfüllt hat, die die Genehmigungsbehörde zur Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter und zum Schutz gegen Schäden ionisierender Strahlen, die in Verbindung mit dem Betrieb eines Kernkraftwerkes entstehen können, bestimmt¹. Dabei spielt die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie keine Rolle.

2) Stellung des Atomrechts in der brasilianischen Rechtsordnung

Die Gesetzgebungskompetenz im brasilianischen Atomrecht steht ebenso wie die Ausführung der erlassenen Leis und Decretos-Lei bzw. Decretos dem Bund zu (Art. 8 XVIII i Const.Fed.).

III) Das brasiliansiche Atomrecht - Überblick

Das Kernstück des brasilianischen Atomrechts ist die Lei 4118² von 1962 und die bereits erwähnte Lei 6189 von 1974. Sie werden durch mehrere Rechtsvorschriften ergänzt.

Die Lei 4118 besteht aus 44 Artikeln, wonach das staatliche Monopol zur Erforschung, Industrialisierung und zum Handel mit Kernbrennstoffen bzw. Kernmaterialien, deren Definitionen dem Art. 2 unterliegen, begründet wird (Art. 1). Durch die Lei 4118

1 Zu dieser Abwägung vgl. Salvatore, J., Segurança e Licenciamento de Reatores Nucleares in Direito Nuclear 3, S. 81 ff., Rio de Janeiro 1981.

2 Lei 4118 vom 27.8.1962 (DOU Teil I S. 7266) regelt das staatliche Monopol zur Erforschung, Handel und Industrialisierung von Kernbrennstoffen und gründet die Nationale Kommission für Kernenergie - CNEN als vollrechtsfähige Bundesanstalt.

wurde die Nationale Kommission für Kernenergie - CNEN - gegründet (Art. 3), deren Aufbau und Kompetenzen ergeben sich aus den Artikeln 3 bis 43. Am Schluß regelt der Art. 44 das Inkrafttreten der Lei.

Die Lei 6189 ordnet ebenfalls die Kompetenzen der CNEN (Art. 3 bis 6 und Paragraphen), macht die Errichtung und den Betrieb von Atomanlagen von einer besonderen behördlichen Genehmigung abhängig (Art. 7) und führt die dazu erforderlichen Voraussetzungen und andere allgemeine Bedingungen auf (Art. 7 §§ 1-2-3- und Art. 8-9). Sie enthält die Kompetenz des Staatspräsidenten zur Erteilung von Erlaubnissen von Kernkraftwerken, die wie bereits erwähnt ausschließlich durch Energieversorgungsunternehmen errichtet und betrieben werden dürfen (Art. 10), und die Regelung der gemeinsamen Aufsicht der CNEN¹ und des Bundesamtes für Wasser und Elektrizität - DNAEE² - über die EVU (Art. 10 § 3). Die Lei 6189 regelt den Handel bzw. die Ausfuhr und Aufbewahrung von Kernmaterialien im Sinne des Art. 2 Lei 4118 (Art. 11-17) und gründet das Nuklearunternehmen Brasiliens - Nuclebrás (Art. 18-25).

Wie oben erwähnt, werden die Leis 4118 und 6189, die als Kernstücke des brasilianischen Atomrechts gelten, durch verschiedene Rechtsvorschriften ergänzt, die auf der Grundlage der gerade erwähnten Leis verabschiedet worden sind, nämlich:

- 1 Die Tätigkeit der CNEN als Aufsichtsbehörde von Atomanlagen erstreckt sich nach Art. 10 § 1 Lei 6189 nur auf die Kontrolle der Erfüllung atomrechtlicher Regelungen während der Errichtung und des Betriebs der Anlage.
- 2 Dem DNAEE unterliegt nach Art. 10 § 2 Lei 6189 die Aufsicht von Kernkraftwerken im Hinblick der Erfüllung Energierechtsregelungen. Vgl. dazu Amaral Barros, Eliane, Fiscalização dos Serviços Públicos de Energia Elétrica in Direito Nuclear 3, S. 65 ff., Rio de Janeiro 1981.

- Resolucao (Res.) CNEN 09/69 vom 25.6.1969 (DOU Teil I S. 3052) über Normen zur Standortwahl für Kernkraftwerke;
- Portaria (Port.) DNAEE 108/70 vom 19.2.1970 (DOU Teil I S. 1388) über Normen zum Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Kernkraftwerke;
- Res.CNEN 06/72 vom 18.2.1972 (DOU Teil I S. 3029) über Normen zur Genehmigung von Kernkraftwerken;
- Res.CNEN 06/73 vom 17.10.1973 (DOU Teil I S. 3677) über Normen zum Strahlenschutz;
- Lei 6453 vom 17.10.1977 (DOU Teil I S. 9423) zur Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie und zur Deckungsvorsorgeregelungen;
- Res.CNEN 15/79 vom 20.12.1979 (DOU Teil I S. 7446) über Normen zu Qualitätsgarantieplänen für Kernkraftwerke;
- Res.CNEN 07/81 vom 27.7.1981 (DOU Teil I S. 6121) über Normen zum Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter gegen Atomanlagen.

IV) Das brasilianische atomrechtliche Verwaltungsverfahren

1) Die Rechtsqualität der Genehmigung nach dem brasilianischen Verwaltungsrecht

Die Genehmigung ist ein gebundener Verwaltungsakt, den die Behörde erlassen muß, wenn die für ihre Erteilung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind¹.

2) Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens

Auf Grund des Art. 3 Portaria DNAEE 108/70 in Verbindung mit Norm 1.5.2.3. Res.CNEN 06/72 sind die

1 Vgl. Bandeira de Mello, a.a.O., S. 569;
auch Meirelles, H., a.a.O., S. 133.

Grundzüge des förmlichen Verwaltungsverfahrens beim atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beachten. Somit sind hier keine spezifischen Verfahrensregeln zu beachten.

3) Die Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189

Den Kernpunkt der brasilianischen atomrechtlichen Genehmigung stellen die in Art. 7 § 1 Lei 6189 aufgeführten Voraussetzungen für Atomanlagen dar.

Die behördliche Entscheidung ergeht in Form der in Art. 7 § 1 Lei 6189 erwähnten beiden Genehmigungen, die sich nach Norm 1.5.1.2. a und k der Res.CNEN 06/72 auf die verschiedenen Phasen der Errichtung und schließlich des Betriebs eines Kernkraftwerkes beziehen. Außerhalb dieser beiden Phasen ist eine Aufsplitterung der Genehmigung durch Teilgenehmigung nicht möglich. Ebenso wenig kennt die brasilianische Rechtsordnung einen Vorbescheid.

Nach Art. 7 § 1 und Art. 8 Lei 6189 bedarf der Genehmigung, wer eine Atomanlage¹ errichtet, betreibt (Art. 7 § 1) oder sie oder ihren Betrieb verändert² (Art. 8). Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen für Kernkraftwerke sind in Art. 7 § 1 Lei 6189 normiert. Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn:

1 Auf welche Anlagenarten sich der Begriff von Atomanlage nach Art. 7 Lei 6189 erstreckt, wurde vom Gesetzgeber nicht festgelegt. Eine extensive Auslegung des Artikels weist darauf hin, daß alle Anlagen, die zur Spaltung oder zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen oder auch zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe errichtet werden, unter dem Atomanlagebegriff des Art. 7 Lei 6189 subsumiert werden können.

2 Unter Veränderung der Anlage kann z.B. die Veränderung der technischen und baulichen Schutz-einrichtungen verstanden werden; eine Veränderung des Betriebs, z.B. die Erhöhung der technischen Leistung des Reaktors. Ohnehin sind solche Veränderungen erst nach jedem Einzelfall zu berücksichtigen.

- der Antragsteller seine juristische, technische und finanzielle Zuverlässigkeit beweist (Art. 7 § 1 I),
- die Sicherheits- und Strahlenschutzforderungen, die durch die CNEN festgelegt worden sind, erfüllt sind (Art. 7 § 1 II),
- der Antragsteller sich dazu verpflichtet¹, neue künftige Maßnahmen zur Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter und zur Vorsorge gegen Schadensrisiken zu erfüllen (Art. 7 § 1 III),
- die sonstigen gesetzlichen Forderungen erfüllt sind (Art. 7 § 1 IV).

4) Die Genehmigungsbehörde

Nach Art. 2 III a und 7 Lei 6189 ist die Nationale Kommission für Kernenergie - CNEN² die zentrale Behörde für die Erteilung von Genehmigungen nach Art. 7 § 1 der oben erwähnten Lei.

5) Die Verfahrensschritte

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke in Brasilien ist ein in zwei Stufen geteiltes Verfahren, das sich aus einer Errichtungs- und einer Betriebsgenehmigungsstufe zusammensetzt³.

1 Diese Verpflichtung ist nach Salvatore, a.a.O., S. 89 schriftlich und mit der Unterschrift des Antragstellers abzufassen.

2 Einzelheiten über die Entstehung der CNEN vgl. Machado de Faria, Ninon, Antecedentes à criação da CNEN in Direito Nuclear 2, S. 53 ff., Rio de Janeiro 1979.

3 Nach Salvatore, O processo de Licenciamento para construção e operação de centrais nucleares no Brasil, S. 9, Rio de Janeiro 1980, die hier für das Genehmigungsverfahren vorgesehene Teilung hat ihren Grund insbesondere darin, daß damit bei dem gesamten Verfahren überflüssige bürokratische Hindernisse abgebaut werden können und dadurch eine Verfahrensvereinfachung erreicht wird.

a) Die Errichtungsgenehmigung

Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für ein Kernkraftwerk ist gemäß Art. 2 Port.DNAEE 108/70 schriftlich mit Unterschrift des Antragstellers beim Bundesamt für Wasser und Elektrizität- DNAEE einzureichen. Neben dem Antrag müssen nach Norm 2.2.1. Res.CNEN 06/72 25 Kopien des Präliminärberichtes der Sicherheitsanalyse (RPAS) beigelegt werden. Der RPAS ist ein umfangreicher und komplexer Bericht, der grundsätzlich gemäß Norm 2.2.2. Res.CNEN 06/72 folgende Informationen beinhalten muß¹:

- die technischen Angaben des Standortes nach Norm 2.2.2.1. Res.CNEN 06/72,
- Anlagesicherheitsanalyse (einschließlich Reaktorsicherheitsanalyse) unter Berücksichtigung des Anlagesicherheitsplans laut Norm 4.1.2.1. Res.CNEN 07/81,
- Personaltrainingsplan nach Norm 2.2.2.6. Res.CNEN 06/72,
- Vorsorgeplan gemäß Norm 2.2.2.4. Res.CNEN 06/72 zum Schutz gegen ionisierende Strahlung bezüglich der Dosisgrenzwerte nach Normen 3.1. bis 4.2.1. Res.CNEN 06/73,
- Qualitätsgarantieplan laut Norm 2.2.2.7. Res.CNEN 06/72 für die Anlagekomponenten.

Die Unterlagen werden nach der Regelung des Art. 2 Port. 108/70 durch den DNAEE überprüft² und werden

1 Soweit die Unterlagen ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis enthalten, sind sie entsprechend zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen (Norm 1.5.3.1. Res.CNEN 06/72).

2 Es wird vom DNAEE überprüft: - die Gewerbezulässigkeit des Antragstellers gemäß Art. 68 II a-b Decreto 41019 vom 26.2.1957 (DOU Teil I S. 915) zur Regelung der Energieversorgungsdienste; - das Präliminärkonzept der Anlage in Hinblick des Brennstoffverbrauches laut Art. 45 §§ 1-2 Decreto 41 019; - der Haushalt des Antragstellers mit Bezugsdaten sowie die Herkunft der Mittel zur Errichtung des Kraftwerkes (Art. 157 Decreto 41019); - die Pläne, Zeichnungen und Beschreibungen der Funktionen von nicht-nuklearen Komponenten, z.B. Turbinen und Generatoren gemäß Port.DNAEE 87 vom 3.8.1979 (DOU Teil I S. 9504) über Normen zur Darstellung technischer Daten von Kernkraftwerken.

dann der CNEN zur Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 § 1 Lei 6189 weitergeleitet. Sind sie erfüllt, wird die Genehmigung erteilt. Danach leitet die CNEN dem DNAEE die Akte zurück. Der DNAEE legt dem Bundesministerium für Bergbau und Energie (MME) die Unterlagen zur Weiterleitung an den Staatspräsidenten vor. Dieser erteilt die nach Art. 10 Lei 6189 zur Errichtung und zum Betrieb eines Kernkraftwerkes erforderliche Erlaubnis. Erst nach der Erlaubnis des Staatspräsidenten ist die atomrechtliche Genehmigung vollziehbar.

Zu nachträglichen baulichen Veränderungen¹ der Anlage bedarf das EVU laut Norm 3.6. Res.CNEN 06/72 der Genehmigung. Der entsprechende Antrag muß nach Norm 3.6.3. Res.CNEN 06/72 schriftlich nebst den erforderlichen Unterlagen² bei der Genehmigungsbehörde eingereicht werden.

b) Die Betriebsgenehmigung

Die Betriebsgenehmigung eines Kernkraftwerkes ist in noch zwei weitere Stufen unterteilt³, nämlich die Probetriebsgenehmigung und die Dauerbetriebsgenehmigung.

aa) Die Probetriebsgenehmigung

Nach dem Errichtungsabschluß des Kernkraftwerkes muß das EVU der Genehmigungsbehörde nach Norm 3.5.3.

1 Wenn z.B. Bauabweichungen in der Gebäudeanordnung eintreten.

2 Um welche Unterlagen es sich hier handelt, wird von der Genehmigungsbehörde nicht normiert.

3 Diese Teilung läßt sich nach Salvatore, a.a.O., S. 11, als Folge einer ratsamen, von der CNEN bestrebt technischen Kontrolle des nuklearen Reaktors unmittelbar nach seiner Inbetriebnahme erklären.

Res.CNEN 06/72 den Endbericht der Analyse der Sicherheit (RFAS) einlegen. Der RFAS ist nach denselben Kriterien des RPAS zusammengesetzt, d.h. die Daten und Angaben, die schon in dem RPAS dargestellt wurden, sollen in dem RFAS in noch ausführlicherer Form erneut wiedergeben werden. Zu diesem Zeitpunkt müssen alle Bedingungen bzw. Forderungen, die von der CNEN während der Anlageerrichtung gestellt worden sind, erfüllt worden sein. Nach der Überprüfung des RFAS und dessen Billigung erteilt die Genehmigungsbehörde die Probetriebsgenehmigung nach Norm 3.5.2. Res.CNEN 06/72.

bb) Die Dauerbetriebsgenehmigung

Eine Dauerbetriebsgenehmigung gemäß Norm 3.5.3. Res.CNEN 06/72 wird nur erteilt, wenn die CNEN nach zahlreichen Überprüfungen feststellt, daß der Betrieb des Reaktors nach den Normen zum Strahlenschutz und gegen Störmaßnahmen abläuft¹. Zu nachträglichen Veränderungen des Betriebes bedarf das EVU nach Art. 8 Lei 6189 der Genehmigung. Der entsprechende Antrag ist nebst den erforderlichen Unterlagen² nach Norm 3.6.4. Res.CNEN 06/72 bei der Atomgenehmigungsbehörde einzulegen.

c) Die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung³

Die Stilllegung und der anschließende Abbau eines Kernkraftwerkes ist nach Norm 3.9. Res.CNEN 06/72 genehmigungspflichtig. Der entsprechende Antrag ist nach dieser Norm nebst Informationen über tech-

1 Vgl. dazu Salvatore, a.a.O., S. 18.

2 Siehe Fußnote 2, S. 18.

3 Nach Norm 3.9. Res.CNEN 06/72 wird nur eine einzige Genehmigung, die die Stilllegung und den Abbau eines Kernkraftwerkes umfaßt, durch die CNEN erteilt.

nische Maßnahmen bezüglich des Umganges mit radioaktiven Teilen der Anlage insbesondere während der Abbauarbeiten bei der CNEN einzureichen. Eine finanzielle Vorsorge für die Stilllegung im Sinne der Norm 3.9. Res.CNEN 06/72 wurde bis heute weder vom Gesetzgeber noch von der Genehmigungsbehörde normiert.

D) Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher
Schadensersatzverpflichtung - Deckungsvorsorge

Die Deckungsvorsorge für Schäden, die auf Grund eines nuklearen Ereignisses im Sinne des Art. 1 VII-VIII Lei 6453 entstehen, ist in Artikeln 4 bis 18 Lei 6453 normiert. Die Deckungsvorsorge¹ muß bereits vor der Erteilung der Betriebsgenehmigung von der CNEN festgesetzt werden (Art. 13 § 1)². Allein der Betreiber einer Atomanlage haftet nach Art. 4 Lei 6453 ohne irgendein eigenes oder fremdes Verschulden³, und er besitzt gemäß Art. 7 Lei 6453 einen Regreßanspruch gegen die Person, die ein Schadensereignis im Sinne des bereits erwähnten Art. 1 VII-VIII vorsätzlich verursacht hat⁴.

1 Die Art. der Deckungsvorsorge ist gesetzlich nicht festgelegt worden. In der Praxis hat die CNEN sich für das erste brasilianische Kernkraftwerk (Angra 1) für die Haftpflichtversicherung entschieden.

2 Über die Kalkulation der Deckungssumme siehe Monteiro da Rocha, Luiz, Responsabilidade Civil Aspectos da Lei 6453 de 1977 in Direito Nuclear 2, S. 69 ff., Rio de Janeiro 1980.

3 Vgl. Guedes, José, Seguro das Usinas Nucleares em Operação in Direito Nuclear 1, S. 41, Rio de Janeiro 1980.

4 Vgl. Lopes, Mário, Direito de Regresso in Direito Nuclear 1, Rio de Janeiro 1980, S. 71 ff.

E) Rechtsbehelfe gegen Genehmigungen
nach Art. 7 § 1 Lei 6189

I) Verwaltungsbeschwerde

Die Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189 unterliegen wie die übrigen Verwaltungsakte der Regelung des Art. 153 § 30 der brasilianischen Const. Fed. Daher sind Verwaltungsbeschwerden¹ gegen atomrechtliche Genehmigungen erst zulässig, wenn diese auf Grund irgendwelcher Verwaltungsmißstände innerhalb der Genehmigungsbehörde erteilt wurden.

II) Widersprüche

Die Einlegung eines echten Widerspruches gegen Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189 ist unzulässig, weil die dazu erforderlichen Rechtsmittel durch das Statut der Genehmigungsbehörde nicht vorgesehen sind². Ebenso unzulässig ist die Einlegung eines unechten Widerspruches gegen atomrechtliche Genehmigungen, weil die dazu erforderliche besondere gesetzliche Bestimmung entfällt³.

III) Anfechtungsklage

Jedermann kann eine Anfechtungsklage gegen Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189 gemäß Art. 153

1 Siehe oben B II 2. Statut der CNEN i.d.F. vom 8.4.1975, DOU Teil I, S. 4007.

2 Dazu oben B II 2.

3 Vgl. oben B II 3.

§ 4 der brasilianischen Const.Fed., allerdings nur zur gerichtlichen Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Genehmigung erheben¹.

F) Widerruf oder Änderung von Genehmigungen
nach Art. 7 § 1 Lei 6189

Atomrechtliche Genehmigungen dürfen nach Norm 3.3.2.5. Res.CNEN 06/72 jederzeit - sogar nach dem Abschluß des Verfahrens - durch die Genehmigungsbehörde widerrufen, geändert oder neu gefaßt werden, wenn eine nachträgliche in Kraft tretende Norm zum Widerruf oder zur Änderung der Genehmigung es erfordert (Norm 3.3.2.6. Res.CNEN 06/72).

G) Andere erforderliche Genehmigungen zur
Errichtung und zum Betrieb von Kernkraftwerken

Die Genehmigungen nach Art. 7 § 1 Lei 6189 sind nicht als Einheitsgenehmigung konzipiert, daher sind mehrere Genehmigungen von mehreren Behörden erforderlich.

I) Die baurechtliche Genehmigung

Nach Norm 2.1.1. c Res.CNEN 06/72 ersetzt die atomrechtliche Genehmigung die zum Bau der Turbinen- und Generatorengebäude sowie die Büro-, Sozial- und Wachgebäude, Garagen und Werkstätten erforderliche Baugenehmigung nicht. Baugenehmigungen werden nach Art. 3 § 2 des brasilianischen Baugesetzes in Verbindung mit Art. 15 II der brasilianischen Const.Fed. durch die Baugenehmigungsbehörde der

1 Eine Anfechtungsklage gegen atomrechtliche Genehmigungen ist bei den brasilianischen Gerichten bis heute nicht eingelegt worden.

Gemeinde, in welcher das Kernkraftwerk errichtet werden soll, erteilt¹.

II) Die Genehmigung nach dem Umweltschutzrecht

Laut Art. 1 Dec.Lei 1413² bedarf der Betreiber eines Kernkraftwerkes der Genehmigung, die durch die zuständige Landesbehörde für Umweltschutz³ zu erteilen ist, wenn der Betrieb der Anlage nach den Regelungen des Umweltschutzrechts insbesondere der Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens nicht entgegensteht⁴.

III) Die Erlaubnis nach dem Energierecht

Nach der Erteilung der Dauerbetriebsgenehmigung bedarf das EVU der zu kommerzieller Stromerzeugung erforderlichen Erlaubnis, die nach Art. 121 Decreto 41019⁵ durch den DNAEE erteilt werden darf.

1 Siehe dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 223.

2 Decreto-Lei 1413 vom 14.8.1975 (DOU Teil I, S. 8323) zu Umweltschutzmaßnahmen.

3 Z.Z. gibt es nur in den Bundesstaaten Sao Paulo (Comissao de Estudos Técnicos sobre Bioambiente - CETESB - Kommission für technische Studien über Bioumwelt) und Rio de Janeiro (Fundacao Estadual para o Meio-Ambiente - FEEMA - Landesstiftung für Umweltschutz) Umweltschutzbehörden, die Genehmigungen nach Art. 1 Dec.Lei 1413 erteilen.

4 Vgl. Zerbini, Eugenia und Oliveira, Hely, Energia Nuclear e as medidas de protecao ao meio-ambiente, in Direito Nuclear 3, Rio de Janeiro 1981, S. 115 ff.

5 Decreto Nr. 41019 vom 26.2.1957 regelt die brasilianischen Elektrizitätsdienste (DOU Teil I, S. 632).

Gemäß Art. 121 Decreto 41019 dürfen die EVU mit der kommerziellen Stromerzeugung erst nach Erlaubnis der Energiebehörde (DNAEE) anfangen. Diese wird erteilt, wenn der DNAEE nach der Überprüfung der nicht-nuklearen Teile der Anlagen feststellt, daß die Anlagen betriebsbereit für eine zuverlässige Stromerzeugung sind. Schließlich wird es vom DNAEE überprüft, ob alle Normen bezüglich der wirtschaftlichen Stromerzeugung beachtet worden sind.

H) Die sonstigen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren mittelbaren beteiligten Dritten

I) Das Elektrizitätsversorgungsunternehmen
Brasiliens - ELETROBRÁS

Nach Art. 14 und Paragraph Lei 5899¹ muß das Elektrizitätsversorgungsunternehmen Brasiliens - ELETROBRÁS - jedweden Antrag beim DNAEE auf Stromerzeugung im Hinblick auf den technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Zustand des Antragstellers begutachten.

II) Das Brasilianische Institut
für Nuklearqualität e.V. - IBQN

Das Brasilianische Institut für Nuklearqualität e.V. - IBQN - ist im Jahr 1978 als Idealverein gegründet worden², und nach den Grundsätzen des brasilianischen bürgerlichen Rechts nicht auf wirt-

1 Lei 5899 vom 5.7.1973 (DOU Teil I S. 6633) zur Abnahme von Elektrizität durch Energieversorgungsunternehmen.

2 Vgl. Satzung vom 26.10.1978. Einzelheiten über das IBQN siehe Da Costa Lima, W., Garantia da Qualidade in Direito Nuclear 2, Rio de Janeiro 1979, S. 83 ff.

schaftliche Gewinnerzielung gerichtet¹. Laut Art. 3 der Vereinssatzung kann das Institut als unabhängige Sachverständige u.a. sowohl für die Analyse und Überwachung von Sicherheitssystemen und Komponenten von kerntechnischen Anlagen² als auch zur Begutachtung insbesondere von technischen Detailfragen über die Qualitätssicherung von Komponenten und Systemen von kerntechnischen Anlagen³ mittels Dienst- oder Werkvertrag beauftragt werden⁴.

Auf die Organisation und Tätigkeit sowie die Stellung des IBQN im brasilianischen Kernenergiebereich soll später eingehend eingegangen werden.

I) Die Genehmigungsvoraussetzungen
nach Art. 7 § 1 Lei 6189 im einzelnen

I) Die juristische, technische und finanzielle
Zuverlässigkeit des Antragstellers (Art.7 § 1 I)

1) Die juristische Zuverlässigkeit

Hier muß vom Antragsteller bei der Genehmigungsbehörde nachgewiesen werden, daß er ordnungsgemäß beim Landeshandelsregister eingetragen ist. Das Vorlegen des Anmeldungsscheins beim Landeshandelsregister reicht aus⁵.

2) Die technische Zuverlässigkeit

Unter "technischer Zuverlässigkeit" ist die Zusammenstellung der personellen und sächlichen Aus-

1 Art. 1 der Vereinssatzung.

2 Art. 3 Nr. 5 der Vereinssatzung.

3 Art. 1 Nr. 10 der Vereinssatzung.

4 Hierzu Moreira, Y., Usinas Nucleoelétricas-Fundamentos Jurídicos in Direito Nuclear 3, Rio de Janeiro 1981, S. 53 ff.

5 Dazu etwa Meirelles, a.a.O., S. 264; Cretella Júnior, a.a.O., S. 461.

stattung eines Unternehmens zu verstehen¹. Die technische Zuverlässigkeit des Antragstellers kann durch einen von ihm geleisteten früheren Auftrag², der bei der Genehmigungsbehörde vorgewiesen wird, nachgewiesen werden³.

3) Die finanzielle Zuverlässigkeit

Unter "finanzieller Zuverlässigkeit" versteht man die Fähigkeit eines Unternehmens, wirtschaftliche bzw. vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen⁴. Hier muß der Antragsteller Informationen über das Grundkapital sowie die Rechnungslegung und die Handelsbilanz des Unternehmens bei der Genehmigungsbehörde vorlegen⁵.

II) Die Erfüllung von Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN (Art. 7 § 1 II)

Nach dieser Voraussetzung muß der Genehmigungsbe-
werber alle Normen erfüllen, die bezüglich der
Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und son-
stige Einwirkungen Dritter und des Schutzes gegen
Schäden durch ionisierende Strahlen von der Geneh-
migungsbehörde verabschiedet worden sind. Hierzu
sind zum einen die Bestimmungen der Normen 2.2.2.
und 2.2.3. der Res.CNEN 06/72 zu beachten. Demzu-
folge muß der Antragsteller den RPAS (Norm 2.2.2.)
und einen Plan zum Schutz gegen ionisierende Strah-
len im Notfall (Norm 2.2.3.) zusammen mit dem Ge-
nehmigungsantrag bei der Genehmigungsbehörde vor-

1 Siehe Meirelles, a.a.O., S. 264.

2 z.B. die ordnungsmäßige Errichtung oder Betrieb eines Kraftwerkes.

3 Vgl. Meirelles, a.a.O., S. 265.

4 Da. Meirelles, a.a.O., S. 265.

5 Siehe dazu Meirelles., a.a.O., S. 265.

legen. Zum anderen sind die Bestimmungen der Norm 4.1. der Res.CNEN 07/81 sowie die Bestimmungen der Norm 3 der Res.CNEN 06/73 zu beachten. Die Norm 4.1. der Res.CNEN 07/81 schreibt die Maßnahmen vor, die für die Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter ergriffen werden müssen. Die Norm 3 der Res.CNEN 06/73 enthält die Dosisgrenzenwerte, die aus dem Betrieb der Anlage nicht überschritten werden dürfen.

III) Die Erfüllung neuer künftiger Regelungen zur Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter und zur Vorsorge gegen Schadensrisiken (Art. 7 § 1 III)

Diese Norm enthält eine Verpflichtung des Genehmigungsbewerbers¹ - selbst beim abgeschlossenen Verfahren² - nachträglich Veränderungen, die zum Schutz der Anlage sowohl gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter als auch gegen Schadensrisiken notwendig sind, vorzunehmen. Mit dieser Voraussetzung hat der Gesetzgeber erstrebt, daß die gesamte Sicherheit der Anlage (also "Security" und "Safety") durch künftige Regelungen bzw. Maßstäbe, die den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik wiedergeben, gewährleistet werden kann.

IV) Die Erfüllung sonstiger gesetzlicher Forderungen (Art. 7 § 1 IV)

Die Voraussetzung des Art. 7 § 1 IV Lei 6189 umfaßt alle möglichen Vorschriften sowohl nuklear spezifischer Belange, die jedoch nichts mit der

1 Vgl. Fußnote 1, S. 16.

2 So kann es nach der Auslegung der Wörter "künftiger Regelungen" herangezogen werden.

Sicherheit der Anlage zu tun haben, als auch die Vorschriften nicht nuklear-spezifischer Natur, die der Antragsteller beachten muß. Bei dieser Genehmigungsvoraussetzung hat die Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob irgendwelche Vorschriften der Erteilung der Genehmigung entgegenstehen können.

J) Die Novellierung der Atomgenehmigungs-
verfahrensregelung

Mit der Novellierung der gegenwärtigen atomrechtlichen Genehmigungsverfahrensregelungen - Res.CNEN 06/72 - will die brasilianische Atomgenehmigungsbehörde eine neue Orientierung mit dem Ziel einer Anpassung des Genehmigungsverfahrens an die neueste Stufe der Entwicklung der Kernenergie in Brasilien erreichen. Hierzu kommt der Res.Entwurf NE-1.04 der CNEN i.d.F. vom 3.1.1983. Hierbei sind einige Punkte dieses Res.-Entwurfs hervorzuheben, die in Vergleich mit den Normen der Res.CNEN 06/72 eine Weiterentwicklung der bestehenden Verfahrenslage darstellen.

Hervorzuheben ist erstens, daß nach der Norm 2.2.1. des Entwurfs die Anträge für atomrechtliche Genehmigungen nach Art. 7 Lei 6189 statt bei dem DNALE (Norm 1.5.2.1. Res.CNEN 06/72 i.V.m. Art. 2 der Portaria MME 108/70) direkt bei der Genehmigungsbehörde eingereicht werden sollen. Dies ist der Ansatzpunkt für den Abbau bürokratischer Umwege in Genehmigungsverfahren.

Hervorzuheben ist zweitens, daß nach der Norm 6.2.3.2. des Entwurfs nur brasilianische bzw. durch brasilianische Institutionen aufgestellte technische Normen bei der Herstellung, Montage sowie Prüfung und Begutachtung von Komponenten und Systemen kerntechnischer Anlagen beachtet werden sollen.

Wenn diese für den Einzelfall nicht existieren oder ungeeignet sind, sollen die technischen Normen, die durch die Internationale Atombehörde (IAEA) aufgestellt worden sind, eingehalten werden. Die Norm 6.2.3.2. schließt im Gegensatz zur Bestimmung der Norm 2.4.4.2. Res.CNEN 06/72 die eventuelle Pflicht zur Beachtung technischer Normen, die durch andere internationale Behörden oder Organisationen anderer Länder (z.B. DIN-Normen) aufgestellt worden sind, aus.

Hervorzuheben ist drittens, daß die Norm 6.3.1. des Res.-Entwurfs NE-1.04 eine Klarstellung gegenüber der Bestimmung der Norm 3.3.2.5. der Res.CNEN 06/72 bezüglich der Aufhebung, Einstellung, Aberkennung, Nichtigkeit oder Änderung der Genehmigung bringt. Die Norm 3.3.2.5. Res.CNEN 06/72 schreibt nur ganz allgemein vor, daß die Genehmigung nach Art. 7 Lei 6189 aufgrund gesetzlicher Vorschriften aufgehoben, eingestellt oder geändert werden kann. Nach dem Norm-Entwurf 6.3.1. ist die Genehmigung

- aufgrund Überwiegenden öffentlichen Interesses aufzuheben;
- aufgrund der Nichtbeachtung erforderlicher gesetzlicher Vorschriften abzuerkennen;
- aufgrund Rechtswidrigkeit bei ihrer Erteilung als nichtig zu erklären;
- aufgrund gesetzlicher Änderungen bzw. Novellierung der atomrechtlichen Vorschriften, einschließlich der CNEN Normen, zu ändern bzw. zu verbessern.

Falls ein Sicherheitsrisiko eintreten sollte, wird die Genehmigung aufgehoben und der Betrieb eingestellt.

K) Zusammenfassung

Das brasilianische Verwaltungsrecht ist aus verfassungsrechtlichem Grund durch das nicht Vorhandensein einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gekennzeichnet. Die ordentlichen Gerichte dürfen die Verwaltungsakte nur in bezug auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen.

Da kein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz vorhanden ist, wird das atomrechtliche Genehmigungsverfahren durch die zentrale Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer Kompetenz geregelt.

Die atomrechtliche Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des Art. 7 § 1 Nr. I-IV Lei 6189 erfüllt worden sind. Sie wird als einheitliche Genehmigung erteilt, d.h. sie wird nicht durch Teilentscheidungen (Teilgenehmigungen) der Behörde erteilt. Einen Vorbescheid gibt es im brasilianischen Atomrecht nicht. Die atomrechtliche Genehmigung ersetzt andere erforderliche Genehmigungen (z.B. Umweltschutzgenehmigung) für die Errichtung und den Betrieb von Kernkraftwerken nicht. Die atomrechtliche Genehmigung wird erst nach der Erlaubnis des Staatspräsidenten gemäß Art. 10 Lei 6189 vollziehbar. Rechtsbehelfe oder Anfechtungsklagen gegen atomrechtliche Genehmigungen kamen bisher in Brasilien nicht vor.

Zweiter Teil - Das atomrechtliche Genehmigungsver- fahren in der Bundesrepublik Deutschland

A) Das Genehmigungsverfahren

I) Struktur des Atomrechts

Zur Kenntnis der Struktur des deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens muß zunächst die Struktur des deutschen Atomrechts verstanden werden, und dabei die Struktur des Atomgesetzes, das die rechtlichen Maßstäbe für die Entwicklung des Atomrechts in der Bundesrepublik enthält.

1) Atomrecht und Atomgesetz

"Das Atomrecht ist keine systematisch in sich abgeschlossene Materie"¹. Seine innige Verbindung sowohl mit anderen Teilgebieten der deutschen Rechtsordnung (z.B. Arbeitsrecht, Baurecht) als auch mit dem supranationalen Recht (z.B. Euratomvertrag) deutet darauf hin, daß dieses Rechtsgebiet über die Komplexität des Gewerberechts hinausgeht, obschon es als Sondergebiet daraus entstanden ist².

An der wichtigsten Stelle der deutschen atomrechtlichen Gesetzgebung steht das Atomgesetz (AtG)³. Jedoch bestimmt es nicht allein die Richtlinien für die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik; eher wirkt es zusammen mit einem umfang-

1 Vgl. Fischerhof, Kommentar zum Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, S. 120.

2 Hierzu Lukes, NJW 1973, 1209.

3 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz-AtG) i.d.F. vom 31.9.1976 (BGBl I S. 3053), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.9.1980 (BGBl I S. 1556).

reichen Komplex internationalen Rechts ein, wonach das Recht des Euratomvertrages¹ eine erhebliche Rolle spielt².

Das Pariser Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie³ wurde in das deutsche Atomgesetz aufgenommen und wird von diesem ergänzt. Auch der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen⁴ wird im deutschen Atomrecht mit mittelbarer rechtlicher Wirkung bedeutsam⁵.

a) Grundlage des Atomgesetzes: Art. 74 Nr. 11a, 87c des deutschen Grundgesetzes (GG)

Die allgemeinen Regelungen des deutschen Atomrechts sind im Grundgesetz der Bundesrepublik (der Verfassung) vorhanden. Der Artikel 74 Nr. 11 a GG betrifft die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesrepublik im Atomrecht. Ihr gemäß erstreckt sich die Gesetzgebung der Bundesrepublik u.a. auf folgende Gebiete: "die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen,

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) vom 25.3.1957 (BGBl II S. 1014), zuletzt geändert am 22.7.1975 (BGBl II 1976 S. 1326).

2 Zur Einwirkung internationaler Regelungen des Atomrechts in der Bundesrepublik vgl. ausführlich Fischerhof, a.a.O., § 3 AtG, Rdz 7 ff.

3 Pariser Atomhaftungsübereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie i.d.F. der Bekanntm. vom 5.2.1976 (BGBl II S. 310¹).

4 Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1.7.1968 (BGBl II S. 765).

5 Hierzu Fischerhof, a.a.O., Vorb. zu §§ 3 AtG, Rdz 19 ff., 17, Rdz 20.

und die Beseitigung radioaktiver Stoffe". Im AtG sind in großer Zahl Ermächtigungen für die Exekutive vorhanden, die ihre Regelungen im Atomrecht durch Verordnungen ermöglichen. Die Durchführung der vom Bunde erlassenen Gesetze und Verordnungen wird durch die Länder in sog. Bundesauftragsverwaltung (Art. 87c GG) ausgeführt. Die einzelnen Länder vollziehen die Bundesgesetze; der Gesetzesvollzug erfolgt aber im Auftrag der Bundesrepublik¹, was bedeutet, daß die Bundesrepublik den einzelnen Ländern Weisungen für die Durchführung des AtG erteilen kann².

b) Ziele des Atomgesetzes

Erst 1959 wurden durch Änderung des Grundgesetzes, wodurch die Abgrenzung der Zuständigkeiten von der Bundesrepublik und Länder im Kernenergiebereich festgelegt wurde, die rechtlichen Voraussetzungen für die friedliche Nutzung der Kernenergie geschaffen³. In diesem Zusammenhang entstand das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, also das Atomgesetz (AtG). Der Zweck dieses Gesetzes ist in seinem ersten Paragraph festgelegt, nämlich: "die Erforschung, die Entwicklung und die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern" (§ 1 Abs. 1) und "Leben, Gesundheit und Sachgüter von den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen verursachte Schäden auszugleichen" (§ 1 Abs. 2). Diese beiden Gesetzeszwecke stehen jedoch nicht gleichrangig nebeneinander⁴. Nach der ständigen Rechtsprechung der Ge-

1 Vgl. Schäfer, DÖV 1960, 645; Kimminich, Atomrecht, S. 37.

2 Hierzu Schäfer, a.a.O., S. 645.

3 Zur Entstehung vgl. Kimminich, a.a.O., S. 33 ff., etwa Schäfer, a.a.O.

4 Vgl. Albers, DVB1 1978, 22.

richte¹ hat der Sicherungszweck Vorrang vor dem Förderungszweck². Der Betrieb einer Atomanlage³ muß aber auf ein "Mindestbelastungsgebot"⁴ reduziert werden⁵. Demgemäß wird ein sog. "Restrisiko"⁶ verbleiben, weil es absolute Sicherheit im Bereich der Technik nicht gibt⁷. Das Restrisiko bei dem Betrieb von Kernkraftwerken ist allerdings auf einen sehr geringen Wahrscheinlichkeitsgrad verwiesen⁸. Weitere Zweckbestimmung des AtG ist es "zu verhindern, daß durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird" (§ 1, Abs. 3), und "die Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie und des Strahlenschutzes zu gewährleisten" (§ 1 Abs. 4).

- 1 Hierzu statt vieler BVerwG, ET 1972, 315 ff.
- 2 Das bedeutet aber nicht, daß der Förderungszweck ganz negiert werden soll, sonst würde die Nutzung der Kernenergie zur Negation verurteilt. Vgl. Schattke, DVBl 1979, 655.
- 3 Zum Anlagebegriff vgl. § 2 Abs. 3 AtG i.V.mit Anlage 1 Abs.1 Ziff. 2 AtG.
- 4 "Mindestbelastungsgebot": Grundsatz zu "so gering wie möglich". Vgl. Breuer, NJW 1977, 1123; Schattke, a.a.O., 652 ff.; OVG Lüneburg, DÖV 1978, 294 ff.; OVG Münster, ET 1975, 220.
- 5 Hierzu Schattke, a.a.O., 652.
- 6 Zum Begriff "Restrisiko" vgl. Fischerhof, a.a.O., §§ 1, 7 AtG, Rdz 5, 17; Breuer, DVBl 1978, 829 ff. (836); Ossenbühl, DÖV 1982, 833 ff. (837); ders., DÖV 1981, 1 ff.; Lukes/Feldmann/Knüppel, Gefahren, Teil II, S. 157 ff.; aus der Rechtsprechung grundlegend BVerfGE 49, 142 f.; vgl. aber auch VGH München, ET 1975, 51; VGH Mannheim, ET 1975, 541; OVG Lüneburg, Et 1974, 516.
- 7 Vgl. OVG Münster, ET 1975, 220-229; Rauschnig, VVDStRL 38 (1980), S. 167 ff. (193).
- 8 Hierzu vgl. Breuer, a.a.O., 829 ff. (836); Degenhart, Kernenergie recht, S. 25.

c) Aufbau und Regelungen des AtG - Überblick

aa) Rahmencharakter des AtG

Das AtG bildet das Kernstück des deutschen Atomrechts. Wie bereits ausgeführt, wird es im Auftrag der Bundesrepublik von den Ländern durchgeführt. Der verwaltungsrechtliche Teil des AtG (Überwachungs-
vorschriften §§ 2-21) ist durch staatliche Zulassungsbestimmungen, Aufsichtsbefugnisse und Verwaltungsmaßnahmen gekennzeichnet. Sie dienen einer so weit wie möglich lückenlosen Kontrolle und Sicherung¹. Einfuhr und Ausfuhr, Erzeugung, Aufbewahrung, Verwendung, Beseitigung, Beförderung und Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen² bedürfen der Genehmigung (§§ 3-9-)³. Eine überragende Bedeutung hat die Genehmigung nach § 7 des AtG: Wer eine Anlage zur Erzeugung, zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufbereitung bestrahlter Kernbrennstoffe errichtet, betreibt oder sonst innehat oder die Anlage oder ihren Betrieb wesentlich verändert, bedarf der Genehmigung, die letztlich dem Schutz der Beschäftigten, Dritter und der Allgemeinheit dient. Weiter sind noch im verwaltungsrechtlichen Teil des AtG die allgemeinen Regelungen zur Deckungsvorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzver-

1 Vgl. Kimminich, a.a.O., 44 f.

2 Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 AtG sind Kernbrennstoffe besondere spaltbare Stoffe, die radioaktive Stoffe sind.

3 Die Sicherstellung und die Endlagerung radioaktiver Abfälle sind exklusive Aufgabe der Länder und des Bundes. Vgl. Fischerhof, a.a.O., §§ 9a Rdz 9, 9b, Rdz 1; Haeusler, ET 1977, 434. Nach § 1 Abs. 1 Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) vom 7.6.1972 (BGBl I S. 872) sind radioaktive Abfälle "bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will oder deren geordnete Beseitigung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit geboten ist."

pflichtungen festgelegt (§§ 13-15); die Regelungen über Beschränkung, Auflagen und Widerruf atomrechtlicher Genehmigungen (§ 17); die Entschädigung im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs der Genehmigung (§ 18); die staatliche Aufsicht gegenüber dem Umgang und dem Verkehr mit radioaktiven Stoffen, der Errichtung, dem Betrieb und dem Besitz von Atomanlagen (§ 19); die Regelung, wonach auf Grund des AtG ergangenen Rechtsvorschriften der zuständigen Behörde zusteht, im Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren Sachverständige zuzuziehen (§ 20); die Vorschriften über Kosten für die Genehmigung von Atomanlagen und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen (§ 21) und die Vorschriften über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde im Rahmen der Nutzung der Kernenergie (§§ 22-24). Im haftungsrechtlichen Teil des AtG (§§ 25-40) in Verbindung mit Art. 3-4 des Pariser Übereinkommens über die Haftung gegenüber Dritten (inklusive Lagerung und Transport von Kernbrennstoffen)¹ durch das Prinzip der Gefährdungshaftung² normiert. Demgemäß trägt der Anlageinhaber eine absolute, vom Verschulden unabhängige Gefährdungshaftung. Nach denselben Regelungen unterliegt der Anlageinhaber der sog.

- 1 Nach § 25 Abs. 3 AtG sind die Bestimmungen des Art. 3 Abs. a Unterabs. ii Nr. 2 des Pariser Übereinkommens über den Haftungsausschluß bei Schäden am Beförderungsmittel ausgenommen.
- 2 Der § 25 AtG führt das Prinzip der Gefährdungshaftung für nukleare Schäden ein und weicht damit von dem Verschuldensprinzip des § 276 BGB (Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Schuldners) ab. Die Haftungsvorschriften des AtG sind durch die 3. Novelle zur Änderung des AtG vom 15.7.1975 (BGBl I S. 1855) und die Bestimmungen der internationalen Atomhaftungskonventionen, insbesondere des Pariser Übereinkommens, angepaßt.

Kanalisation der Haftung¹. Die Haftungshöchstgrenze ist auf eine Milliarde Deutsche Mark je Schadensereignis festgesetzt (§ 31)². Das Rückgriffrecht gegen den Inhaber der Anlage ist auch im AtG normiert (§ 37). Als letztes kommen die Straf- und Bußgeldvorschriften des AtG (§§ 45-49), die dem Schutz vor Mißbrauch der Kernenergie und der ionisierenden Strahlung dienen.

bb) Verordnungsermächtigung

Um insbesondere den Entwicklungen naturwissenschaftlich- technischer Erkenntnisse bei der Rechtssetzung flexibler Rechnung tragen zu können, hat der Gesetzgeber Ermächtigungsgrundlagen zum Erlaß von Verordnungen in den §§ 11, 12 AtG geregelt (die, ihrerseits, den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 GG entsprechen müssen). Von diesen Ermächtigungsvorschriften hat der Ordnungsgeber Gebrauch gemacht durch Erlaß von Rechtsverordnungen³. Der Ordnungsgeber ist hierbei die

1 Vgl. Art. 6 des Pariser Übereinkommens, a.a.O.; Kritisch darüber Pelzer, VersR 1966, 1010 ff.; der allerdings mit abweichender Meinung im 1. Atomrechtssymposium, S. 183 ff.; Kanno, Gefährdungshaftung und rechtliche Kanalisierung im Atomrecht, S. 38 ff.; Fischerhof, a.a.O., Vorb. § 25 AtG, Rdz 3-4; ders., VersR 1966, 601 ff. Noch anzumerken ist, daß für Schäden, die nicht durch die Wirkung eines Kernspaltungsvorgangs oder der Strahlen eines radioaktiven Stoffes oder durch die von einem Beschleuniger ausgehende Wirkung ionisierender Strahlen verursacht worden waren, gilt eine modifizierte Gefährdungshaftung nach § 26 AtG. Vgl. auch Winters, Atom- und Strahlenschutzrecht, S. 49 ff.

2 Die Deckungsvorsorge darf den Betrag von 500 Millionen DM nicht überschreiten (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG), aber Bund und Länder decken die etwa darüber hinausgehenden oder nicht gedeckten Schäden bis zur Haftungshöchstgrenze ab (§ 34 AtG). Man verweist Geschädigte notfalls auf ein gesetzlich noch zu regelndes Verteilungsverfahren (§ 35 AtG).

3 Hierzu vgl. grundlegend Fischerhof, a.a.O., § 11, 12 AtG, Rdz 1 ff.

Bundesregierung gemäß § 54 AtG. Dies führt zu dem Erlaß von Rechtsvorschriften, die der Erfüllung der in § 1 AtG bezeichneten Zwecke dienen. Hierzu sind insbesondere die atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)¹, die Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)², die atomrechtliche Deckungsvorsorgeverordnung (AtDeckV)³ und die atomrechtliche Kostenverordnung (AtKostV)⁴ erlassen worden.

2) Rechtsverordnungen

a) Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)

Die atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV) regelt das Verwaltungsverfahren, das bei der Erteilung von Genehmigungen nach § 7 AtG erforderlich ist. Die AtVfV stellt aber keine Kodifikation des atomrechtlichen Verfahrensrechts dar, weil einerseits das AtG selbst auch verfahrensrechtliche Regeln enthält und dementsprechend als höherrangiges Recht unberührt bleibt⁵, andererseits die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)⁶ des Bundes, jedoch nur subsidiär, zu beachten sind⁷

1 Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 AtG - Atomrechtliche Verfahrensordnung (AtVfV) vom 18.2.1977 (BGBl I S. 280), i.d.F. vom 31.3.1982 (BGBl I S. 409).

2 Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen - Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) vom 13.10.1976 (BGBl I S. 2905), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 12.12.1977 (BGBl I S. 2357).

3 Verordnung über die Deckungsvorsorge nach dem AtG Atomrechtliche Deckungsvorsorgeverordnung (AtDeckV) vom 25.1.1977 (BGBl I S. 220).

4 Kostenverordnung zum AtG (AtKostV) vom 24.3.1971 (BGBl I S. 266).

5 Vgl. Schulz, DVBl 1977, 326.

6 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.5.1976 (BGBl I S. 1253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.7.1976 (BGBl I S. 1749).

7 Hierzu Schulz, a.a.O., 330; Baumann, DÖV 1976, 476.

(§ 1 Abs. 1 VwVfG). Auf jeden Fall gehen die Regelungen des AtG und der AtVfV gegenüber dem VwVfG des Bundes und auch der Länder vor¹. In der AtVfV sind Form und Inhalt eines Antrags zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren geregelt (§ 2), Art und Umfang der begleitenden Unterlagen (§ 3), sowie die Vorschriften über die Beteiligung Dritter im Genehmigungsverfahren (§§ 4-7) normiert. Sie enthält auch die Regelungen über den Erörterungstermin (§§ 8-13) und die Vorschriften über die Sachprüfung durch die Genehmigungsbehörde und ihre Entscheidung (§§ 14-17). Darüber hinaus enthält die AtVfV die besonderen Vorschriften für Teilgenehmigung und Vorbescheid (§§ 18-19).

b) Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)

Die Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) enthält die umfassende Regelung des Strahlenschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Nach ihrem § 1 findet die StrlSchV auf folgende Tätigkeit sachliche Anwendung:

- "1. Den Umgang und den Verkehr mit radioaktiven Stoffen, die Beförderung, die Einfuhr und Ausfuhr radioaktiver Stoffe sowie die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von radioaktiven Mineralien;
2. die Verwahrung und die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen (§§ 5-6 AtG), die Errichtung, den Betrieb oder die sonstige Innehabung einer Anlage im Sinne des § 7 AtG, die Bearbeitung, Verarbeitung und sonstige Verwendung von Kernbrennstoffen nach § 9 AtG;
3. die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlen (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 AtG) mit einer Teilchen- oder Protonen-

1 Schulz, a.a.O., 326.

grenzenergie einschließlich des Betriebs von Röntgeneinrichtungen im Zusammenhang mit dem Unterricht in Schulen".

Die StrlSchV umfaßt die Schutz- und Überwachungs-
vorschriften, die für den Umgang mit Kernbrennstof-
fen und sonstigen radioaktiven Stoffen erforderlich
sind (§ 28 Abs. 1), sowie die Strahlenschutzgrund-
sätze (§§ 29-31). Sie normiert die höchstzulässigen
Dosisgrenzwerte für die Bevölkerung (§§ 28 Abs. 3
und 44-46) und die Festsetzung von Dosisgrenzwerten
für die beruflich strahlenexponierten Personen
(§ 49 i.V.m. den Grenzwerten der Anlage X der
StrlSchV). Die Umgebungsüberwachung ist in den
§§ 77-80 geregelt. Die StrlSchV enthält auch die
materiellen Anforderungen an die Errichtung und den
Betrieb von Anlagen zur Erzeugung ionisierender
Strahlen (§§ 15-20). Lediglich Röntgeneinrichtungen
und Störstrahler sind gemäß § 1 Abs. 2 bei der An-
wendung der StrlSchV nicht zu berücksichtigen, da
insoweit die Röntgenverordnung (RöV)¹ spezieller
ist. Zuletzt bringt die StrlSchV noch einen umfang-
reichen Katalog von Begriffsbestimmungen (§ 2 und
Anlage 1 zur StrlSchV), der die Anwendung und Aus-
legung ihrer Vorschriften erleichtern soll.

c) Atomrechtliche Deckungsvorsorgeverordnung
(AtDeckV)

Art, Umfang und Höhe der Deckungsvorsorge bestimmen
sich nach der atomrechtlichen Deckungsvorsorgever-
ordnung (AtDeckV). Die Höhe der Deckungsvorsorge
wird von der Genehmigungsbehörde festgesetzt. Nach
ihrem pflichtgemäßen Ermessen können Haftpflichtver-
sicherungen und Freistellungs- oder Gewährleistungs-

1 Verordnung über den Schutz vor Schäden durch
Röntgenstrahlen - Röntgenverordnung (RöV) vom 1.3.
1973 (BGBl I S. 173), geändert durch die StrlSchV.

verpflichtungen auch miteinander kombiniert werden (§ 1 AtDeckV). Bei der Festsetzung wird von einer für den Regelfall festzusetzenden Deckungssumme ausgegangen, die sich daraus ergibt, daß ein von der Höchstleistung des Reaktors abhängiger Betrag (Grundbetrag) mit einem von der Besiedlungsdichte im Umkreis des Reaktors abhängigen Faktor (Besiedlungsfaktor) vervielfacht wird (§ 8 AtDeckV). Der Grundbetrag beläuft sich bei Reaktoren nach § 9 AtDeckV mit einer thermischen Leistung bis 1 MW auf 5 Millionen DM, für jedes weitere MW 1 Million DM bis zum Höchstbetrag von 500 Millionen DM. Für Schäden, die auf einem von einer Atomanlage ausgehenden nuklearen Ereignis beruhen, ist nach § 25 Abs. 1 AtG die Gefährdungshaftung aus dem Pariser Übereinkommen i.V.m. den Vorschriften des AtG zu entnehmen. Soweit die Schadensersatzverpflichtungen des Inhabers einer Atomanlage die durch die Haftpflichtversicherung erbrachte Deckungsvorsorge übersteigen, greift die Freistellungsverpflichtung des Bundes nach § 36 AtG ein. Danach muß die Bundesrepublik und das jeweilige Land, in welchem die Anlage errichtet worden ist, den Inhaber der kerntechnischen Anlage bis zur Höhe von zur Zeit 500 Millionen DM von seinen Verpflichtungen zur Schadensersatzleistung an den Geschädigten freistellen. Bei Brennelementfabriken und Anreicherungsanlagen darf über die Höchstdeckungssumme von 200 Millionen DM nicht hinausgegangen werden (§ 11 Abs. 1 AtDeckV). Schon die Regeldeckungssumme bei nach § 11 Abs. 2 genannten Wiederaufarbeitungsanlagen ist nach der genehmigten Jahresleistung festzusetzen. Hier wird gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 3 die Regeldeckungssumme von 500 Millionen DM bei einer Jahresleistung von 500 t erreicht. Die Regeldeckungssumme für die Beförderung und Lagerung bestrahlter Kernbrennstoffe ist nach dem genehmigten Massengehalt der Kernbrennstoffe zu richten (§ 14). Bei der Anwendung radioaktiver Stoffe

in der medizinischen Forschung am Menschen ist eine Deckungsvorsorge auf 1 Million DM pro Probanden vorgesehen (§ 15).

d) Atomrechtliche Kostenverordnung (AtKostV)

Die atomrechtliche Kostenverordnung (AtKostV) enthält im Zusammenhang mit den Vorschriften des 3. Abschnitts des Verwaltungskostengesetzes¹ die Regelungen zu Kosten, Auslagen und Gebühren, die nach § 21 AtG entstehen und der zuständigen Behörde im Sinne der §§ 23, 24 AtG zur Erteilung von Genehmigungen nach §§ 4, 5, 7 und 9 AtG zu leisten sind².

3) Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften sind "Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsinstanzen oder vorgesetzte an nachgeordnete Behörde oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z.B. Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen"³. In diesem Sinn sind die behördlichen Weisungen als Verwaltungsvorschriften anzusehen. Nach Art. 85 Abs. 3 GG untersteht die Landesbehörde den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde. Demzufolge sind die Weisungen bzw. Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums des Innern (BMI), die häufig die sog. Richtlinien⁴ enthalten, für die Genehmigungsbehörde verbindlich⁵.

1 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.6.1970 (BGBl I S. 821), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl S. 3341).

2 Hierzu ausführlich Winters, a.a.O., 43 f.

3 Vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, S. 79.

4 Beispielhaft hier die "Richtlinien für den Schutz von Kernkraftwerken gegen Druckwellen usw." Bek. des BMI vom 1.8.1976b - RS I 4-513 145/1 GMBI Nr. 27 vom 2.9.1976, S. 442. Vgl. auch Deppe, Die Verwaltungsgerichtliche, S. 8.

5 Hierzu Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, S. 103 f. und 297; Breuer, AöR 1976, 60 ff.; kritisch darüber Lukes, BB 1973, 429 (439).

4) Sachverständigentätigkeit

Zur Prüfung von bestimmten Aspekten der Anlagensicherheit, insbesondere der Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, kann die Genehmigungsbehörde auf Grund des § 20 AtG als Berater und Gutachter unabhängige Sachverständige¹ hinzuziehen². Die Sachverständigen, deren Befugnisse sich aus den §§ 20 AtG i.V.m. 24b Gewerbeordnung (GewO)³ ergeben, führen ihre Prüfung mit Hilfe von Richtlinien⁴, Leitlinien⁵, Sicherheitskriterien⁶, technischen Regeln⁷, Rechtsverordnungen⁸ durch, um die einer Lösung bedürftigen technischen Fragen der Reaktorsicherheit zu konkretisieren⁹.

- 1 Nach Auffassung von Lukes, in Lukes/Bischof/Pelzer, Sachverständigentätigkeit, S. 14, können hier unter dem Begriff Sachverständige auch Sachverständigenorganisationen herangezogen werden.
- 2 Zu den Auswahlkriterien der Behörde vgl. grundlegend Lukes, a.a.O., S. 47 f.; Degenhart, a.a.O., 128.
- 3 Gewerbeordnung (GewO) i.d.F. vom 1.1.1978 (BGBl I S. 97), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1981 (BGBl I S. 1390).
- 4 Siehe oben Note 4, S. 42.
- 5 Beispielhaft hier die RSK-Leitlinien für Druckwasserreaktoren, 2. Ausgabe vom 24.1.1979, in Handbuch des BMI, vor 4.1.
- 6 Beispielhaft hier die "Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke" von 1974 i.d.F. vom 21.10.1977, verabschiedet vom Länderausschuß für Atomkernenergie (BANz. Nr. 206 vom 3.11.1977, S. 1 ff.).
- 7 Beispielhaft hier die KTA-Regel 2201.1 "Auslegung von Kernkraftwerken gegen seismische Einwirkungen, Teil I - Grundsätze" (BANz. 130 vom 19.7.1975).
- 8 Beispielhaft hier die Grenzwertbestimmungen der §§ 44-45 der StrSchV.
- 9 Vgl. Degenhart, a.a.O., S. 136; Winters, a.a.O., S. 97 ff.

a) Die Reaktorsicherheitskommission - RSK

Unter den Beratungsgremien des BMI¹ spielt die Reaktorsicherheitskommission - RSK - eine ausschlaggebende Rolle². Die im Regelfall aus 18 Mitgliedern³ bestehende Kommission hat die Aufgabe, das BMI ausschließlich in allen Fragen der Sicherung von Atomanlagen zu beraten⁴. Die RSK-Mitglieder sind unabhängig, nicht an Weisungen gebunden⁵ und werden vor Aufnahme ihrer Tätigkeit vom BMI zur gewissenhaften unparteiischen Erfüllung ihrer Aufgaben sowie zur Verschwiegenheit verpflichtet⁶.

b) Die Strahlenschutzkommission - SSK

Die Strahlenschutzkommission - SSK - ist vom BMI gebildet worden⁷ und hat die Aufgabe, den BMI in allen Fragen des Schutzes vor den Gefahren ionisierender Strahlen, mit der Ausnahme der Fragen, die in das Aufgabengebiet der RSK fallen, zu beraten⁸. Ebenso wie die RSK Mitglieder sind die im Regelfall 15 Mitglieder der SSK unabhängig, nicht an Weisungen

1 Vgl. § 1 Abs. 2 der Bek. über die Bildung einer Reaktorsicherheitskommission vom 25.11.1971 i.d.F. vom 25.5.1973 (BAnz. Nr. 118 von 1973).

2 Hierzu grundlegend Fischerhof, a.a.O., § 20 AtG Rdz 8; Kimminich, a.a.O., S. 109.

3 § 3 Abs. 1 der oben zitierten Bek.

4 § 2 Abs. 1 der oben zitierten Bek. Vgl. auch "Zur friedlichen Nutzung der Kernenergie, eine Dokumentation der Bundesregierung", BMFT, 1978, S. 381.

5 § 3 Abs. 3 der oben zitierten Bek.

6 Vgl. § 3 Abs. 4 der oben zitierten Bek.

7 Bek. über die Bildung einer Strahlenschutzkommission vom 19.4.1974 (BAnz. 1974 S. 1).

8 Vgl. § 2 Abs. 1 der oben zitierten Bek.; vgl. auch Fischerhof, a.a.O., § 20 AtG. Rdz 9.

gebunden¹ und vor Aufnahme ihrer Tätigkeiten vom BMI auf gewissenhafte und unparteiische Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet².

c) Der kerntechnische Ausschuß - KTA

Der kerntechnische Ausschuß - KTA - ist beim BMI gebildet³. Der KTA hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der Kerntechnik, für die Aufstellung sicherheitstechnischer Regeln (KTA-Regeln) zu sorgen und deren Anwendung zu fördern⁴, d.h. die KTA-Regeln sollen sowohl die Konkretisierung gesetzlicher Sicherheitsstandards (z.B. die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) durch technische Detailfestlegung durchführen als auch die Standardisierung von Atomanlagen und des Genehmigungsverfahrens fördern⁵.

Der KTA besteht in der Regel aus 65 Mitgliedern. Ihm gehören Hersteller, Ersteller, Betreiber von Atomanlagen, Gutachter und Behördenvertreter an⁶.

1 § 3 Abs. 3 der oben zit. Bek.

2 § 3 Abs. 4 der oben zit. Bek.

3 Nach Bek. vom 12.11.1976 i.d.F. vom 14.7.1977 (BAnz. Nr. 147 vom 10.8.1977) zur Entstehung des kerntechnischen Ausschusses. Vgl. Vieweg, Atomrecht und technische Normung, S. 141 ff.

4 Vgl. § 2 der oben zit. Bek.; Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG Rdz 17b; Deppe, a.a.O., S. 8.

5 Vgl. Marburger, a.a.O., S. 105; kritisch darüber Lukes, NJW 1973, 1209 (1214 f.).

6 § 3 Abs. 1a und b der oben zit. Bek.

II) Struktur des Atomverfahrensrechts

1) Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)

Das formelle Genehmigungsverfahren richtet sich nach den Vorschriften der atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV). Die Genehmigungsbehörde wird nur auf Antrag hin tätig¹. Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG gliedert sich in zwei Bestandteile: den Antrag und die Einreichung der entsprechenden Antragsunterlage. Der Antrag ist Gegenstand von § 2, wo Form und notwendiger Inhalt festgesetzt sind, während die Erfordernisse bezüglich der Antragsunterlagen, die der Behörde zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen müssen, im § 3 Abs. 1 geregelt sind². Die §§ 4-7 normieren die Beteiligung der Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren. Sie erfolgt, nachdem die zur Auslegung erforderlichen Unterlagen der Behörde vorgelegt worden sind, nämlich: der Antrag, der Sicherheitsbericht nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 und die allgemeine Kurzbeschreibung nach § 3 Abs. 3 (§ 6 Abs. 1)³. Die Bekanntmachung informiert die Öffentlichkeit über Art, Umfang und Standort der Anlage, die Art der beantragten Genehmigung und die Person des Antragstellers⁴. Die Genehmigungsbehörde leitet die Öffentlichkeitsbeteiligung ein (§§ 4-5), indem sie das Vorhaben in ihrem amtlichen Verkündungsblatt

1 Vgl. Kröncke, Die Genehmigung von Kernkraftwerken, S. 15.

2 Die Geheimhaltung von sicherheitsempfindlichen Angaben und Geschäfts-Betriebsgeheimnissen ist nach § 3 Abs. 2 AtVfV im Zusammenhang mit § 29 VwVfG im Zuge der Akteneinsicht gewährleistet.

3 Hierzu Bender, 5. Atomrechtssymposium, S. 242 ff.; Schulz, DVBl 1977, 328.

4 Schulz, a.a.O., 328.

und in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standorts der Anlage zu erhalten sind, bekanntmacht (§ 4 Abs. 1). Wegen der überregionalen Bedeutung einer Atomanlage ist auch die Bekanntmachung im Bundesanzeiger erforderlich (§ 4 Abs. 1). Eine Woche nach der Bekanntmachung werden Antrag, Sicherheitsbericht und Kurzbeschreibung binnen zwei Monaten bei der Genehmigungsbehörde ausgelegt¹ (§ 5 Abs. 2). Einwendungen gegen die Genehmigung können während der Auslegungsfrist nach § 6 Abs. 1 AtVfV schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde oder der in § 5 Abs. 1 Nr. 2 AtVfV genannten Stellen erhoben werden². § 7 Abs. 1 fügt noch hinzu, daß mit dem Ablauf der Auslegungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen werden, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen³. Auch verspätete Einwendungen werden nicht berücksichtigt. Im Erörterungstermin erreicht die Öffentlichkeitsbeteiligung ihre wichtigste Phase. Ihr werden von der AtVfV sechs Paragraphen (§§ 8-13) gewidmet. Sofern die Bürgerbeteiligung zu Störmaßnahmen mißbraucht wird, steht dem Versammlungsleiter die Ordnungsgewalt nach § 12 AtVfV zur Verfügung⁴. Wie bereits erwähnt, werden nur fristgerecht erhobene Einwendungen erör-

- 1 Die Akteneinsicht der Unterlagen ist nach § 6 Abs. 3 AtVfV normiert. Vgl. Winters, a.a.O., S. 86.
- 2 Zur Einwendungsbefugnis im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren vgl. grundlegend Ipsen, DVBl 1980, S. 146 ff.; zur Beteiligung ausländischer Nachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren siehe Weber, DVBl 1980, S. 330 f.
- 3 Hierzu Schulz, a.a.O., 328 f.
- 4 Dem Verhandlungsleiter genügt nach § 12 Abs. 3-4 AtVfV eine umfassende Ordnungsgewalt, die er bei Störungen einsetzen muß, bevor er das letzte ihm zur Verfügung stehende Mittel anwenden darf: Die Beendigung des Termins vor dem Abschluß der Erörterungen. Vgl. Schulz, A., a.a.O., S. 329.

tert (§ 8 Abs. 1), auch sie jedoch nur, soweit die Erörterung für die Prüfung der Voraussetzungen des § 7 AtG von Bedeutung sein kann (§ 8 Abs. 2). Grundsätzliche Überlegungen über die Nutzung der Kernenergie sollen keinen Raum erhalten.

2) Verhältnis der atomrechtlichen Genehmigung zu anderen gesetzlichen Regelungen - Überblick

Die Genehmigung nach § 7 AtG ersetzt im Regelfall nicht die anderen außeratomrechtlichen Genehmigungen, die von den verschiedenen zuständigen Behörden zur Errichtung und zum Betrieb einer Atomanlage erteilt werden müssen, sondern bleiben neben der atomrechtlichen Genehmigung erforderlich¹. Dies gilt beispielsweise für die baurechtliche Genehmigung und die wasserrechtliche Erlaubnis². Die Genehmigung nach § 7 AtG ersetzt ausdrücklich die Genehmigung nach § 4 des Bundesimmissionschutzgesetzes (BImSchG)³, insofern es sich um die Prüfung der nuklear-spezifischen Voraussetzungen durch die Genehmigungsbehörde handelt⁴. Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß für ein Kernkraftwerk im allgemeinen mehr als 20 verschiedene Genehmigungen erforderlich sind⁵.

1 Vgl. Winter, a.a.O., S. 57.

2 Dazu siehe unten B) II).

3 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge - BImSchG vom 15.3.1974 (BGBl I S. 721), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.1976 (BGBl I S. 3341).

4 Hierzu Lukes/Vollmer/Mahlmann, Grundprobleme, S. 30 f.

5 Kröncke, a.a.O., S. 10.

III) Besondere Verfahrensarten

1) Vorbescheid¹

Durch die Einfügung eines § 7a im AtG² besteht die Möglichkeit zur Erteilung von Vorbescheiden: "Auf Antrag kann zu einzelnen Fragen, von denen die Erteilung der Genehmigung einer Anlage nach § 7 abhängt, insbesondere zur Wahl des Standorts einer Anlage, ein Vorbescheid erlassen werden. Der Vorbescheid wird unwirksam, wenn der Antragsteller nicht innerhalb von 2 Jahren die Genehmigung beantragt. Diese Frist kann auf insgesamt vier Jahre verlängert werden".

Der Vorbescheid gibt dem Antragsteller nicht die Erlaubnis, materiell etwas im Hinblick auf die Atomanlage zu unternehmen³. Dadurch läßt er sich von einer Errichtungs- bzw. Betriebsgenehmigung unterscheiden⁴. Er gibt nur Antwort auf Vorfragen von Interesse für das spätere Genehmigungsverfahren.

1 Zur Rechtsnatur des Vorbescheids siehe Schmieder, 5. Atomrechtssymposium, S. 170 f.

2 Durch das 2. Änderungsgesetz zum AtG vom 28.8.1969 (BGBl I S. 1429).

3 Hierzu Thieme, BB 1973, 113; Breuer, 6. Atomrechtssymposium, S. 244; kritisch darüber Büdenbender/Mutschler, Bindungswirkung, S. 10, wonach auch einzelne Anlageteile, deren Errichtung oder Betrieb durch eine Teilgenehmigung gestattet werden kann, mit einem Vorbescheid abgedeckt werden können; zurückhaltend Degenhart, ET 1983, 239 f.; aber nach Pfaffelhuber, atw 1975 K+U2, S. III, ist der Vorbescheid wichtig, insofern der Antragsteller vor Beginn der Errichtungsarbeiten feststellen will, ob ein bestimmter Standort überhaupt zulässig ist. Kritisch darüber Winters, DÖV 1978, 275; vgl. aber auch BVerwGE 24, 23 ff.(27).

4 Hierzu BVerwGE 24, S. 27, wonach der Vorbescheid einer Art "Grundgenehmigung vor dem Baubeginn" entspricht. Vgl. auch Breuer, a.a.O., S. 244 f.; zur Verbindung von Vorbescheid und Teilgenehmigung: Büdenbender/Mutschler, a.a.O., S. 11.

ren¹. Die Antwort ist aber verbindlich für die Behörde². Zwei typische Vorfragen sind im Regelfall wichtig für den Antragsteller: erstens der Standortvorbescheid, wobei die Auswahl des Standorts endgültig³ beurteilt wird⁴, zweitens der Konzeptvorbescheid, wobei Bedenken gegen das Anlagenkonzept⁵ erwogen werden. Ein positiver Standortsvorbescheid bedeutet, daß die Behörde in einem späteren Genehmigungsverfahren den Standort nicht mehr verwerfen kann⁶, dafür allerdings frei in ihren Anforderungen im Hinblick auf die sicherheitstechnische Gestaltung der Anlage ist⁷. Sie kann mehr Angaben fordern⁸ als der Antragsteller in den Unterlagen für den Vorbescheid vorgesehen hatte⁹. Nach einem positiven Konzeptvorbescheid heißt es, daß die Behörde im Genehmigungsverfahren das Anlagekonzept nicht mehr verwerfen kann¹⁰.

1 Vgl. Kröncke, a.a.O., S. 18; Mutschler, Nebenbestimmungen, S. 123.

2 Kröncke, a.a.O., S. 83; Degenhart, a.a.O., S. 240; BVerwGE 24, S. 27.

3 Hierzu grundlegend Büdenbender/Mutschler, a.a.O., S. 86 (Rdz 209).

4 BVerwGE 24, S. 27 f.; Degenhart, a.a.O., S. 240 f.

5 Zum Begriff vgl. Hawickhorst/Stubbe, ET 1982, 508 ff.; VGH Baden Württemberg, ET 1982, 858.

6 Siehe oben Anm. 4.

7 Vgl. Degenhart, a.a.O., S. 241; etwa Kröncke, a.a.O., S. 81.

8 Etwa über die Anlageleistungsangaben- und Emissions- sowie Immissionsdaten. Siehe Kröncke, a.a.O.

9 Siehe Anm. 7.

10 Hierzu Bender, 6. Atomrechtssymposium, S. 251 ff.

Nach § 19 Abs. 3 AtVfV muß ein Vorbescheid enthalten:

- "1. die Angabe des Namens und des Wohnsitzes oder Sitzes des Antragstellers,
2. die Angabe, daß ein Vorbescheid erteilt wird, und die Angabe der Rechtsgrundlage,
3. die genaue Bezeichnung des Gegenstandes des Vorbescheides,
4. die Voraussetzungen und Vorbehalte, unter denen der Vorbescheid erteilt wird,
5. die Begründung, aus der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, und die Behandlung der erhobenen Einwendungen hervorgehen sollen".

Weiterhin soll der Vorbescheid nach § 19 Abs. 4 AtVfV noch enthalten:

- den Hinweis auf § 7a Abs. 1 Nr. 2 AtG,
- den Hinweis, daß der Vorbescheid nicht zur Errichtung der Anlage oder Teilen der Anlage berechtigt,
- den Hinweis, daß der Vorbescheid unbeschadet der behördlichen Entscheidungen ergeht, die für das Gesamtvorhaben auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erforderlich sind, und die Rechtsbehelfsbelehrung.

2) Teilgenehmigung

In der Praxis stellt sich das atomrechtliche Genehmigungsverfahren nicht mehr wie ursprünglich¹, als einheitliche Errichtungs- und Betriebsgenehmigung dar. Ein atomrechtliches Vorhaben wird vielmehr

1 Hierzu Ossenbühl, DÖV 1981, 8.

abschnittsweise in Teilgenehmigungen¹ genehmigt, was besser als die Einheitsgenehmigung den Interessen von Antragsteller und Genehmigungsbehörde entspricht². Nach der Grundlage des § 18 Abs. 1 AtVfV kann eine Teilgenehmigung auf Antrag erteilt werden, insofern nach einer vorläufigen Prüfung der Behörde sich ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 AtG vorliegen werden und dadurch ein berechtigtes Interesse an der Erteilung der Genehmigung besteht. Für den Beginn der Errichtung der Anlage braucht der Antragsteller noch nicht sämtliche Antragsunterlagen vorzulegen³, sondern nur diejenigen, welche die erste Phase betreffen⁴. Jedoch sind nach den Vorschriften des § 18 Abs. 2 AtVfV zusätzlich Angaben vorzulegen, wenn diese bei einer vorläufigen Prüfung durch die Behörde erkennen lassen, daß die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 AtG gegenüber der gesamten Anlage vorliegen werden. Weil im weiteren Gang des Genehmigungsverfahrens noch neue sicherheitstechnisch relevante Erkenntnisse berücksichtigt werden können⁵, kommt die Möglichkeit des Erlasses von Teilgenehmigungen dem Interesse der Behörde entgegen⁶. Beson-

1 Die Teilgenehmigung ist ein gestaltender Verwaltungsakt mit Gestattungswirkung. Vgl. de Witt, 6. Atomrechtssymposium, S. 298. Zur Zulässigkeit der Teilgenehmigungspraxis BVerwGE, DVBl 1966, 686; BVerwGE, DVBl 1972, 678.

2 Degenhart, Kernenergierecht, S. 63.

3 Vgl. Mutschler, Nebenbestimmungen, S. 113; Breuer, 6. Atomrechtssymposium, S. 248 f.; Pragmatisch darüber BVerwGE, DVBl 1972, 679.

4 Mutschler, a.a.O.; Breuer, a.a.O.; Ipsen, DVBl 1980, 151; kritisch darüber BVerwGE, a.a.O.

5 Vgl. Kimminich, a.a.O., S. 80; zurückhaltend Degenhart, ET 1983, 241.

6 Vgl. Urteil des BVerwGE, DVBl 1972, 678 (679); Winter, a.a.O., 19.

dere Bedeutung hat hierbei die erste Teilerrichtungsgenehmigung¹, die ein "positives vorläufiges Gesamturteil" (so ausdrücklich § 18 AtVfV) beinhaltet² und zugleich einen verbindlichen Charakter, also eine Bindungswirkung für die Behörde hat³. Mit der ersten Teilerrichtungsgenehmigung kann die Behörde neben den ersten Baumaßnahmen gleichzeitig auch den Standort⁴ und das sicherheitstechnische Konzept der Anlage genehmigen⁵.

3) Probleme der Praxis: Zeit, Kosten, Beteiligung der Öffentlichkeit - Überblick

In der Genehmigungspraxis tauchen die Hauptprobleme für die Energieversorgungsunternehmen (EVU) bzw. für den Bauherrn und den Betreiber eines Kernkraftwerkes auf⁶, nämlich: die Zeitdauer des Genehmigungs-

1 Ausführlich zur ersten Teilerrichtungsgenehmigung Ossenbühl, NJW 1980, 1353; vgl. aber auch OVG Lüneburg, ET 1978, 36; VG Oldenburg, ET 1973, 614; Rengeling, NVwZ 1982, 220.

2 Hierzu Degenhart, a.a.O., 239 ff. (241); Büdenbender/Mutschler, a.a.O., 13 ff.

3 Nach Büdenbender/Mutschler, a.a.O., S. 144, wenn die Entscheidung der Behörde zur ersten Teilgenehmigung positiv ausfällt, ist sie für nachfolgende Teilentscheidungen bindend.

4 Beispielhaft ist hier die 1. Teilerrichtungsgenehmigung des KKW Grafenrheinfeld, wodurch Standort und Konzept der Anlage genehmigt worden waren.

5 Für nur die ersten Baumaßnahmen: OVG Lüneburg, ET, 1982, 949; für die ersten Baumaßnahmen, Standort und Konzept: VG Würzburg, ET 1974, 587; OVG Lüneburg, ET 1978, 36. Vgl. aber auch die Auffassung von Degenhart, ET 1983, 239 f., wonach der Inhalt einer ersten Teilerrichtungsgenehmigung zunächst sowohl konkreter Baumaßnahmen (hierzu auch OVG Lüneburg, ET 1982, 949), aber auch die Errichtung wesentlicher Anlagenteile umfassen kann (hierzu OVG Koblenz, ET 1981, 880).

6 Vgl. Kröncke, a.a.O., S. 75.

verfahrens - die heute schon eine Frist von 10 Jahren erfordert¹; die Genehmigungsverfahrenskosten, die mit der stetigen Verlängerung des Verfahrens einen wesentlichen Teil der Kostensteigerungen im deutschen Kernkraftwerksbau hervorrufen² und zuletzt die umfassenden und jahrelangen Gerichtsstreitigkeiten³, deren Folge eine erhebliche Verzögerung der Errichtung und des Betriebs der Anlage ist⁴. Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren gilt als ein Instrument, das sowohl dem Informationszweck des § 4 AtVfV⁵ als auch der Beachtung der behördlichen Entscheidung⁶ und der Sicherung materiellrechtlich begründeter Rechtspositionen⁷ oder Interessen dient⁸.

1 Kröncke, a.a.O.

2 Hierzu grundlegend Trenkler, atw 1976, 246.

3 Vgl. etwa Lukes, NJW 1983, 1761; nach Auffassung von Deppe, a.a.O., S. 3, kann man von einer empirischen Entwicklung der letzten Jahre feststellen, daß die Genehmigung von Kernkraftwerken der gerichtlichen Bestätigung bedarf. In dieser Richtung siehe auch Ossenbühl, DVB1 1978, S. 1.

4 Hierzu etwa Lukes, a.a.O.

5 Vgl. VG Arnsberg, DVB1 1981, 648.

6 Vgl. etwa Lukes, a.a.O.

7 Vgl. BVerfGE, NJW 1980, 759; Ossenbühl, DÖV 1981, 9; Lukes, a.a.O.

8 Ossenbühl, DVB1 1981, 69; allerdings soll hinzugefügt werden, wenn ein EVU mit einer Verfahrensdauer von rund 10 Jahren rechnen soll (so nach Angaben von Rinke, ET 1980, 836, beträgt diese Zeitdauer schon heute im Durchschnitt 11,3 Jahre), dann bedeutet das schon ein Investitionsrisiko, das an die Grenze der Unzumutbarkeit stößt. Daß die Sicherheit das anzustrebende Ziel des Genehmigungsverfahrens ist, bleibt unumstritten, aber wenn, nach Auffassung von Kuhnt, ET 1980, 852 (855 f.), die sicherheitstechnischen Anforderungen harmonisiert werden können, dann können auch Bauzeit und Kosten wesentlich gesenkt werden ohne Verlust an Sicherheit und zugleich ohne verfahrens- bzw. verfassungsrechtliche Gewährleistungen Dritter zu verletzen. Beispielsweise zeigt Kuhnt, a.a.O., daß die Dokumentations- (Fortsetzung Anm. 8 auf S. 55)

IV) Entscheidungsstruktur

Nach der Struktur des deutschen Genehmigungsverfahrens wird die Entscheidung durch die Genehmigungsbehörde erst getroffen, wenn der Antrag und die Unterlagen sowohl durch die Sachverständigen der Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit als auch durch unabhängige Sachverständige sowie durch das BMI überprüft worden sind.

1) Behördenzuständigkeit

In der Bundesrepublik Deutschland wird, wie bereits ausgeführt, das Atomrecht im Auftrag des Bundes durch die Länder ausgeführt. Zuständige Genehmigungsbehörde für Anträge auf Genehmigung einer Anlage nach § 7 AtG sind nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 AtG die von den jeweiligen Landesregierungen bestimmten obersten Landesbehörden¹. Die Landesbehörden führen das Genehmigungsverfahren im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 87c i.V.m. 85 und 74 Nr. 11 GG, § 24 Abs. 1 Nr. 1 AtG durch.

2) Entscheidungsmittel

a) eigene Sachverständige der Behörde

Um die Prüfung zu erleichtern, ob die nuklear-spezifischen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1-5

(Fortsetzung Anm. 8 von S. 54)

unterlagen (z.B. Prüfpläne) und Sicherheitsberichte für eine Anlage, die heute bearbeitet werden, in einigen Fällen auf millionen Blatt steigen! (z.B. KKW Grafenrheinfeld) Dies führt, immer nach Kuhnt, unausweichlich zu Zusatzforderungen, die die Errichtung der Anlage erschweren, aber keine unbedingte sicherheitstechnische Verbesserung mit sich bringen.

¹ Vgl. Kröncke, a.a.O., S. 17.

vorliegen, zieht die Genehmigungsbehörde zunächst ihre eigenen Sachverständigen hinzu¹. Zur Prüfung der nicht-nuklearspezifischen Voraussetzung des § 7 Abs. 2 AtG hat die Behörde zu entscheiden, ob überwiegende Interessen der Wahl des Standortes der Anlage entgegenstehen und dabei alle in Betracht kommenden öffentlichrechtlichen Vorschriften heranzuziehen. Sofern eine andere Behörde für die Durchführung solcher Vorschriften zuständig ist, ist sie nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 AtG zu beteiligen².

b) Gutachtertätigkeit

aa) unabhängige Sachverständige als Behördenhelfer

Wie bereits ausgeführt, kann die Genehmigungsbehörde zur Prüfung der Sicherheitsanforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1-5 AtG, nach der Grundlage des § 20 AtG, auch unabhängige Sachverständige hinzuziehen³. Staatliche Fachbehörden (z.B. Institute von Hochschulen), Forschungsstellen (z.B. Kernforschungszentren) und technische Überwachungsorganisationen (z.B. Technische Überwachungsvereine - TÜV) können als unabhängige Sachverständige die Behörde im Genehmigungsverfahren unterstützen⁴. Die Ergeb-

- 1 Zur Prüfung der nuklear-spezifischen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1-5 AtG besteht ein Mitwirkungsrecht einer anderen Behörde grundsätzlich nicht. Vgl. Schulz, DVBl 1977, 330.
- 2 Hier sind die Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der sonstigen Gebietskörperschaften zu beteiligen, deren Zuständigkeitsbereich von der Anlage berührt wird. Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 18 f.
- 3 Siehe oben I) 4).
- 4 Hierbei spielen die TÜV zusammen mit der Gesellschaft für Reaktorsicherheit - GRS (die GRS, die in der Rechtsform einer GmbH als Nachfolgerin des Instituts für Reaktorsicherheit - IRS des TÜV

(Fortsetzung Anm. 4 auf S. 57)

nisse dieser Prüfungen erstrecken sich auf alle sicherheitsbedeutsamen Systeme und Komponenten der Anlage und werden in den Sachverständigengutachten als Empfehlungen vorgeschlagen¹.

bb) Prüfung durch das Bundesministerium
des Innern (BMI)

Da die Genehmigungsbehörde Kopien des Antrages einer Genehmigung nach § 7 AtG und die entsprechenden Unterlagen dem Bundesministerium des Innern (BMI) übersendet, prüft es als zuständiges Fachministerium der Bundesregierung für kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz² die gesamten Unterlagen. Für die Durchführung dieser Prüfung steht dem BMI die RSK und die SSK zur Verfügung. Sachverständige der beiden Kommissionen werden dann mit Hilfe der bereits erwähnten Verordnungen, Richtlinien, Sicherheitskriterien, Leitlinien und technischen Regeln³ die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG überprüfen.

(Fortsetzung Anm. 4 von S. 56)

1976 gegründet wurde, ist das Ergebnis des Zusammenschlusses mehrerer TÜVs der Bundesrepublik sowie der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen - Einzelheiten über die TÜV und die GRS in Lukes/Bischof/Pelzer, a.a.O., S. 59 ff.) eine ausschlaggebende Rolle: nach Lukes/Bischof/Pelzer, a.a.O., S. 59 üben die TÜV und die GRS rund 80% der Gutachtentätigkeit im Bereich der Kernenergie aus.

1 Beispielhaft hier Ziff. II-3 der 1. Teilgenehmigung für das KKW Grafenrheinfeld. Vgl. auch Degenhart, a.a.O., S. 130 f.

2 Gemäß Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 15.12.1972 (Bulletin der Bundesregierung vom 19.12.1972, S. 1989 ff.).

3 Siehe oben A) I) 4) und angegebene Noten.

V) Atomrechtliches Genehmigungsverfahren
und allgemeines Verwaltungsverfahren

1) Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
(VwVfG) - Überblick

Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) ist ein Bundesgesetz, das partiell das deutsche allgemeine Verwaltungsrecht kodifiziert¹. Das 103 Paragraphen umfassende Gesetz enthält Vorschriften über die Verfahrensgrundsätze (§§ 9-30), das Zustandekommen des Verwaltungsaktes (§§ 35-42) sowie die Regelungen seiner Bestandskraft (§§ 43-52) und seiner verjährungsrechtlichen Wirkungen (§ 53). Es enthält auch Bestimmungen über öffentliche Verträge (§§ 63-71) und eine Modellregelung für Planfeststellungsverfahren (§§ 72-78).

2) Vergleich zwischen der AtVfV und dem VwVfG

Ein Vergleich zwischen der AtVfV und dem VwVfG zeigt, daß die AtVfV sich an die Grundkonzeption des VwVfG anlehnt². Als Beispiel dafür soll die Regelung des § 17 AtVfV dienen. Diese Vorschrift, die die Besonderheiten des Massenverfahrens berücksichtigt und eine Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung ermöglicht, ist mit den Vorschriften des VwVfG, die das Planfeststellungsverfahren normieren (§ 73 Abs. 6 Nr. 4-5) vergleichbar. Ein Beispiel für den Unterschied zwischen den beiden Rechtsnormen kann nach den Regelungen der §§ 29 und 72 I VwVfG und der Vorschrift des § 6 Abs. 3 AtVfV gegeben werden. Während §§ 29 und 72 Abs. 1 VwVfG

1 Einzelheiten dazu vgl. Schulz, DVBl 1977, 326 ff.

2 Hierzu Schulz, a.a.O.

Akteneinsicht nur Beteiligten im Sinne des § 13 VwVfG gewährt, ist durch § 6 Abs. 3 AtVfV geregelt, daß Akteneinsicht jedermann nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde gewährt wird. Der Unterschied zwischen der Akteneinsichtsregelung des § 6 Abs. 3 AtVfV geht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Atomrecht zurück, die eine Rechtsbeeinträchtigung des einzelnen Bürgers nicht voraussetzt¹.

Das VwVfG gilt zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nur subsidiär, insofern nicht Rechtsvorschriften des Bundes, nämlich das AtG und die AtVfV entgegenstehende Bestimmungen oder inhaltsgleiche Vorschriften umfassen². Die AtVfV geht also vor.

B) Genehmigungsvoraussetzungen

I) Die allgemeinen atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen

1) Die Regelung des § 7 AtG

Nach § 7 Abs. 1 AtG bedarf der Genehmigung, wer eine ortsfeste Anlage³ zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe errichtet, betreibt oder sonst innehat oder ihren Betrieb wesentlich verändert⁴. Die materiellen

1 Vgl. Schulz, a.a.O.

2 Hierzu Baumann, DÜV 1976, 475 f., Giehl, BayVB1 1976, 323; Schulz, a.a.O.

3 Zum Begriff "ortsfeste Anlage" vgl. Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 5.

4 Zu diesen Genehmigungstatbeständen vgl. Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 6-10. Vgl. auch Lukes, NJW 1983, 1753 f., wonach als wesentliche Änderung im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG jede Änderung der Anlage (Fortsetzung Anm. 4 auf S. 60)

Genehmigungsvoraussetzungen sind in § 7 Abs. 2 AtG normiert. Danach darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn

- keine Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs verantwortlichen Personen bestehen und diese Personen die erforderliche Fachkunde besitzen (Abs. 2 Nr. 1),
- die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen (Abs. 2 Nr. 2),
- die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist (Abs. 2 Nr. 3),
- die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist (Abs. 2 Nr. 3),
- der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist (Abs. 2 Nr. 5),
- Überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen (Abs. 2 Nr. 6).

--- -----

(Fortsetzung Anm. 4 von S. 59)

oder ihres Betriebs erkannt werden soll, insoweit diese Änderung mehr als nur offensichtlich unerhebliche Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau der Anlage haben kann; vgl. auch Ossenbühl, DVBl 1981, 65; OVG Lüneburg, DVBl 1981, 644 (648); BVerfGE 53, S. 30 (61).

Nach h.M.¹ stellt die Regelung des § 7 Abs. 2 AtG ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar. Sind die im § 7 Abs. 2 AtG dargelegten Voraussetzungen erfüllt, liegt die Erteilung der Genehmigung im Ermessen der Behörde², die sie gleichwohl noch versagen³ oder aber mit Auflagen⁴ erteilen kann. Die durch Ermessensentscheidung der Behörde, trotz aller vom Antragsteller vorliegenden Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG, versagte Genehmigung ist nach Auffassung von Mutschler⁵ im Hinblick auf den Schutzzweck des § 1 Abs. 2 AtG zu rechtfertigen⁶.

2) Antragsprinzip

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren wird durch den Antragsteller eingeleitet, der die

1 Mahlmann, 1. Atomrechtssymposium, S. 269 ff.; Mutschler, Nebenbestimmungen, S. 38 ff.; Bundesregierung Protokoll Nr. 198, Sitzung vom 14.11.1958, S. 237 - dies weist angesichts der Vorschrift des § 1 Abs. 1 AtG auf die nicht zu unterdrückende friedliche Nutzung der Atomenergie hin.; Mattern-Raisch, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 14, gehen davon aus, daß das atomrechtliche Genehmigungsverfahren als ein gemischtes Zulassungsverfahren angesehen werden soll, da die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist, weil die Behörde nach Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens, trotz Vorliegens aller Voraussetzungen, die Genehmigung noch versagen kann. Diese Ansicht teilt auch Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 25 mit.

2 Breuer, NJW 1977 (1125); Mutschler, a.a.O., S. 38 f.; Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 24.

3 Vgl. Schmieder, Atomanlagegenehmigung, S. 9.

4 Vgl. Schmieder, Atomanlagegenehmigung, S. 9.

5 Mutschler, a.a.O., S. 61 ff.

6 Vgl. kritisch darüber Schmieder, a.a.O., S. 6 ff.; bejahend Lukes/Backherms, AöR 1978, S. 336; ferner etwa BVerfGE, NJW 1979, 359.

Errichtung und den Betrieb einer Anlage im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG beabsichtigt. Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung bzw. einer Teilgenehmigung oder eines Vorbescheids ist bei der zuständigen Genehmigungsbehörde¹ schriftlich zu stellen (§ 2 Abs. 1 AtVfV). Der Antrag muß nach § 2 Abs. 1 AtVfV enthalten,

- die Angabe des Namens, des Wohnsitzes oder des Sitzes des Antragstellers,
- die Angaben, ob eine Genehmigung oder ein Vorbescheid beantragt wird,
- die Angabe des Standorts und Angaben über Art und Umfang der Anlage.

Art und Umfang der Antragsunterlagen sind im einzelnen in § 3 Abs. 1 Nr. 1-8 AtVfV aufgeführt.

Die Frage, wer den Antrag zu stellen hat, richtet sich nach § 7 Abs. 1 AtG. Danach bedarf jeder, der eine der dort genannten Tätigkeiten (d.h. die Errichtung, den Betrieb oder die wesentliche Änderung der Anlage z.B.) - selbst oder durch andere - ausüben will, einer Genehmigung und muß daher einen diesen Tätigkeiten entsprechenden Antrag stellen².

3) Die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG im einzelnen

a) Die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen

Wie bereits ausgeführt, darf die atomrechtliche Genehmigung nach § 7 AtG nur erteilt werden, wenn keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers

1 Siehe oben A) IV) 1).

2 Hierzu vgl. grundlegend Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG Rz 14.

und der für die Leitung und Beaufsichtigung der Anlage verantwortlichen Personen ergeben (§ 7 Abs. 2 Nr. 1). Nach h.M.¹ ist als zuverlässig anzusehen, wer die Gewähr dafür bietet, daß er die genehmigte Tätigkeit ordnungsmäßig ausführen wird². Die Zuverlässigkeit muß bezweifelt werden, wenn der Antragsteller schon gegen sonstige Vorschriften des Sicherheitsrechts verstoßen hat³. Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit einer juristischen Person, die die Genehmigung nach § 7 AtG beantragt hat, kommt es auf die Vertretungspersonen des Antragstellers an⁴. Gegenstände der behördlichen Prüfung sollen nicht nur aus Tatsachen bestehen, die unmittelbar im Rahmen der Tätigkeit der verantwortlichen Personen im Bereich der Anlage hervorgegangen sind, sondern müssen auch die Auswirkungen auf das Verhalten dieser Personen berücksichtigen⁵. Die Prüfung der erforderlichen Fachkunde nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG ist auf der Grundlage des Verantwortlichkeitsgrades sowie auf der des tatsächlichen Entscheidungsbereichs der betreffenden Personen durchzuführen⁶. Diese Personen sollen im Rahmen ihres Spezialwissens sowohl aus dem Bereich der Kerntechnik als auch des Strahlenschutzes durch

1 Mattern-Raisch, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 6 und 7 i.V.m. § 3 Rdz 6; Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 15.

2 Vgl. Kimminich, a.a.O., S. 93; ferner Fechner, atw 1978, 34.

3 Winters, a.a.O., S. 22.

4 Mattern-Raisch, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 6; Winters, a.a.O., S. 22; kritisch darüber Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG Rdz 15 i.V.m. § 3 Rdz 4.

5 Nach Fechner, atw 1978, 74, muß das Schichtpersonal neben der Fachkunde auch die erforderliche physische und psychische Eignung besitzen.

6 Vgl. Winters, a.a.O., S. 22.

die Genehmigungsbehörde geprüft werden. Wegen ihres besonderen Sachwissens sind diese Personen nur im Einverständnis der Genehmigungsbehörde auszuwechseln.¹

Die "notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb der Anlage", die als Fachkunde nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG bei den tätigen Personen zu gewährleisten ist, schließt auch die notwendigen Kenntnisse im Rahmen des Strahlenschutzes ein, die allerdings der Genehmigungsbehörde nicht im einzelnen nachgewiesen werden müssen².

Einzelheiten sind in den "Richtlinien für den Fachkundenachweis von Kernkraftwerkspersonal"³ geregelt.

b) Die objektiven Genehmigungsvoraussetzungen

aa) Vorsorge gegen Schäden

Atomanlagen dürfen nur genehmigt werden, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik⁴ erforderliche Vorsorge gegen Schäden, die durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage verursacht werden können, getroffen ist (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG). Die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG enthält zwei unbestimmte Rechtsbegriffe, die miteinander verknüpft sind. Einerseits spricht das Gesetz von dem "Stand von Wissenschaft und Technik", andererseits von der "erforderlichen Vorsorge

1 Hierzu Kimminich, a.a.O., S. 93; Winters, a.a.O., S. 23.

2 Vgl. Winters, a.a.O., S. 23.

3 Verabschiedet durch Länderausschuß für Atomkernenergie am 8.10.1974, Atom und Strom 1975, 78 mit Erläuterung von Fechner/Wildberg.

4 Zum Begriff siehe Marburger, a.a.O., S. 166 f.; Lukes, NJW 1978, 244 f.; Ders. 6. Atomrechtssymposium, S. 49 ff. (53).

gegen Schäden". Nach der Rechtsprechung¹ und der Lehre² hat der Gesetzgeber diese beiden unbestimmten Rechtsbegriffe im AtG aufgenommen, um die fortlaufende Entwicklung der Wissenschaft und der Technik im Bereich der Kernenergie anpassungsfähig zu machen. Ziel des Gesetzgebers war es, daß jeder neue technische und wissenschaftliche Fortschritt bei der Genehmigung von Atomanlagen ohne die Prozedur einer Gesetzänderung übertragen werden kann³.

Um die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zu vollziehen, hat die Genehmigungsbehörde zwei Wege vor sich, unabhängig von der Anwendung der bereits erwähnten Hilfsmittel (Richtlinien, Leitlinien usw.), die ihr zur Verfügung stehen. Auf der einen Seite untersucht die Behörde Tatsachenvorgaben, wonach festgestellt werden soll, welche Schäden von der Anlage, angesichts ihres innewohnenden Schadenspotentials, ausgehen können, weiter wie diese Schäden sich verwirklichen können⁴. Im Rahmen dieser Untersuchung muß die Behörde Schutz- und Vorsorgemaßnahmen treffen, die gegen Schäden, die durch Errichtung und den Betrieb der Anlage erzeugt werden können, eine präventive Gefahrenabwehr⁵ bie-

1 Vgl. statt viele BVerfGE, DVBl 1979, 51.

2 Deppe, a.a.O., 9.

3 Vgl. Deppe, a.a.O.

4 Hierzu Deppe, a.a.O., S. 9 f.

5 Zum Gefahrenbegriff im Atomrecht vgl. Lukes/Feldmann/Knüppel, a.a.O., 175; zur präventiven Gefahrenabwehr vgl. Schmieder, a.a.O., S. 5 f.; Breuer, a.a.O., 833. Eine Gefahrenlage ist vorhanden, wenn nach bestimmten Tatsachen eine Sachlage sich daraus ergibt, wobei die Chancen eines Schadens objektiv wahrzunehmen ist; hierzu Lukes/Backherms, a.a.O.; Schmieder, a.a.O., 5; Breuer, a.a.O.

ten. Damit wird die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs "erforderliche Vorsorge" vollzogen. Auf der anderen Seite untersucht die Behörde auf der Ebene der wertenden Entscheidung, gegen welche Schadensmöglichkeiten überhaupt Vorsorgemaßnahmen zu treffen sind und welcher Zuverlässigkeitsgrad für sie zu fordern ist¹. Hier ist zu entscheiden, welcher Rest an Schadenspotential (also welches Restrisiko²) in Kauf genommen werden darf.

bb) Deckungsvorsorge

Es muß als Genehmigungsvoraussetzung vom Antragsteller sichergestellt werden, daß er in der Lage ist, die sich aus dem Anlagebetrieb ergebenden gesetzlichen Schadensersatzverpflichtungen erfüllen zu können (§ 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG). Nach § 13 Abs. 1 AtG muß die Genehmigungsbehörde Art, Umfang und Höhe der Vorsorge bereits vor der Erteilung der Genehmigung festsetzen³. Die Deckungsvorsorge ist im Regelfall durch den Abschluß einer Haftpflichtversicherung nachgewiesen, aber sie kann auch durch eine Freistellungs- oder Gewährleistungsverpflichtung eines Dritten erbracht werden⁴ (§ 14 AtG). Die Deckungsvorsorge erstreckt sich auf alle gesetzlichen Schadensersatzverpflichtungen nach § 13 Abs. 5 AtG einschließlich der in der Deckungsvorsorgeverordnung angegebenen Bereiche⁵.

1 Vgl. Deppe, a.a.O.

2 Siehe oben Fußn. 6, S. 34.

3 Diese Festsetzung gilt im Regelfall für zwei Jahre, wenn die Verhältnisse sich ändern, dann muß eine neue Deckungssumme vorgenommen werden. Vgl. Kimminich, a.a.O., 175; Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 18.

4 Hierzu ausführlich Kimminich, a.a.O., 117.

5 Ausführlich dazu Kimminich, a.a.O.

cc) Schutz gegen Störmaßnahmen
und sonstige Einwirkungen Dritter

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG müssen Atomanlagen auch gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter ausgelegt werden.

Unter Störmaßnahmen werden allgemeine kriminelle Einwirkungen auf die Anlage mit dem Ziel sowohl ihrer Zerstörung als auch ihrer Beeinträchtigung oder der Beeinträchtigung ihres Funktionsablaufs verstanden¹. Hier sind auch Straftatbestände zu berücksichtigen, die ohne Sabotagevorsatz erfolgen. Die "sonstigen Einwirkungen Dritter" sind dagegen keine kriminellen gegen die Anlage gerichteten Eingriffe. Unter diesen Begriff sollen auch die Eingriffe in den Betriebsablauf der Anlage, die durch unbefugte Personen erfolgen, geordnet werden². Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter müssen immer als rechtswidrige betriebsbezogene Eingriffe auftreten³. Dementsprechend sind Einwirkungen auf die Anlage, denen sie aufgrund ihren Standorts benachbarter Industrien, Flughäfen usw. unterliegt, nicht unter den Normbereich des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG zu subsumieren⁴. Es ist noch nicht genau festgesetzt, welche Vor-

1 Hierzu Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 19; Winters, Atom- und Strahlenschutzrecht, S. 28 f. Hierbei ist die Einbeziehung von Störmaßnahmen, die bei kriegerischen Auseinandersetzungen eintreten können, nicht zu berücksichtigen, insofern diese Art von Störmaßnahmen keine Frage des AtG ist. Vgl. auch Lukes/Backherms, a.a.O., S. 347 f. Dagegen OVG Koblenz, ET 1976, 539 (545).

2 Vgl. Lukes, ET 1975, 25.

3 Vgl. Mutschler, 1. Atomrechtssymposium, S. 96; Lukes, a.a.O.; Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 19.

4 Vgl. Lukes, a.a.O.; Mutschler, a.a.O., S. 95 f.

sorgemaßnahmen der Antragsteller im Sinne des "erforderlichen Schutzes"¹ treffen muß².

dd) Standortspezifische Voraussetzungen

Die Genehmigungsvoraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG bestimmt, daß der Standortwahl keine überwiegenden öffentlichen Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens entgegenstehen dürfen. Der Begriff des "Überwiegenden öffentlichen Interesses" ist nach Auffassung von Lukes³ gemeinwohlbezogen zu interpretieren und dieses kann nur im Einzelfall und nur nach konkreter Analyse der verschiedenen Faktoren festgelegt werden. Ob sich der Regelungsbereich des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG nur auf die Abwehr nuklearspezifischer Gefahren erstreckt oder ob die Bestimmung der Vorschrift weiter zu interpretieren ist, ist nach Lukes⁴ bejahend zu beantworten, d.h. nach ihm sind alle möglichen umweltschädigenden Auswirkungen der Anlage, auf Grund des Sicherungszweckes des AtG, zu berücksichtigen⁵. Die nach § 7 Abs. 2 Nr. 6 bezeichneten Voraussetzungen müssen nach Auffassung von Mattern-Raisch⁶ nur als Beispiele betrachtet werden.

1 Zum Begriff siehe ausführlich Lukes, a.a.O., S. 24.

2 Beispielhaft hier: Absperrungen und Alarmanlagen; vgl. Lukes, a.a.O.

3 Lukes, DB 1977, S. 1981 f.; kritisch darüber Fischerhof, a.a.O.; auch VG Würzburg, EI 1977, S. 444.

4 Siehe Anm. 3

5 Dagegen Fischerhof, a.a.O.

6 Mattern-Raisch, a.a.O., § 7 AtG, Rdz 20.

4) Prüfung durch die Genehmigungsbehörde

Ist der Antrag für eine Genehmigung nach § 7 AtG bei der Genehmigungsbehörde eingereicht, überprüft sie, ob die vorgelegten Unterlagen vollständig sind oder ergänzt werden müssen (§ 3 Abs. 4 AtVfV). Für diese Prüfung zieht die Behörde, wie bereits ausgeführt, im Regelfall, gemäß § 20 AtG, unabhängige Gutachter bzw. Sachverständige zu, holt zur Prüfung der nicht nuklear-spezifischen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG die Stellungnahmen und Entscheidungen anderer zuständiger Behörden (§§ 7 Abs. 4 AtG und 14 AtVfV) ein, und informiert das BMI, das der RSK und der SSK als seinen beratenden Kommissionen den Antrag zur Kenntnis bringt. Bereits zur Einschaltung von Gutachtern und der genannten Kommissionen findet die öffentliche Bekanntmachung und die öffentliche Auslegung (Erörterungstermin) sowie das nachfolgende Einwendungsverfahren statt. Die hier vorgetragenen Einwendungen, Bedenken und Anregungen von Dritten werden durch die Genehmigungsbehörde mit Berücksichtigung sowohl der Stellungnahme des BMI und seiner beratenden Kommissionen als auch der sonstigen beteiligten Behörden zusammen mit den Ergebnissen der öffentlichen Diskussion überprüft. Danach wird dann eine abschließende Entscheidung über den Antrag getroffen.

5) Der Genehmigungsbescheid

Der atomrechtliche Genehmigungsbescheid bzw. die Entscheidung der Genehmigungsbehörde ist nach § 15 Abs. 3 AtVfV schriftlich zu erlassen und auch schriftlich zu begründen. Sie ist dem Antragsteller und den Personen, die Einwendungen gegen die Genehmigung erhoben haben, zuzustellen¹. Nach § 15 Abs. 4 AtVfV

1 Die Zustellung kann nach § 17 AtVfV durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

wird die Zustellung durch eine Benachrichtigung ersetzt, insofern das Verfahren auf andere Art abgeschlossen wird (z.B. durch Rücknahme des Antrages). Der atomrechtliche Genehmigungsbescheid muß nach § 16 Abs. 1 AtVfV folgende Angaben enthalten:

- den Name und den Wohnsitz oder Sitze des Antragstellers (Abs. 1 Nr. 1),
- die Feststellung, daß eine Genehmigung oder eine Teilgenehmigung erteilt wird und die Anwendung der Rechtsgrundlage (Abs. 1 Nr. 2),
- die genaue Bezeichnung des Gegenstandes der Genehmigung inklusive des Standortes der Anlage (Abs. 1 Nr. 3),
- die Nebenbestimmungen zur Genehmigung (Abs. 1 Nr. 4) und
- die Begründung, aus der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, und die Einwendungen ersichtlich sind (Abs. 1 Nr. 5).

Der Genehmigungsbescheid soll nach § 16 Abs. 2 AtVfV folgende Informationen enthalten:

- den Hinweis, daß der Genehmigungsbescheid unbeschadet der Entscheidung anderer Behörden ergeht, die für das Gesamtvorhaben auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erforderlich sind (Abs. 2 Nr. 1) und
- die Rechtsbehelfsbelehrung (Abs. 2 Nr. 2).

6) Stillegungsgenehmigung

Das 4. Änderungsgesetz des AtG¹ fügte den Abs. 3 des § 7 AtG ein, wonach die Stillegung einer Anlage nach § 7 Abs. 1 AtG genehmigungsbedürftig geworden ist. Die Genehmigungsvoraussetzungen für die Still-

¹ 4. Änderungsgesetz zum AtG vom 30.8.1976 (BGBl I S. 2573).

legung einer Anlage im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG entsprechen nach dem Wortlaut des § 7 Abs. 3 AtG den Genehmigungsvoraussetzungen in § 7 Abs. 2 AtG.

Hierunter ist eine dauernde oder endgültige Stilllegung der Anlage zu verstehen, und nicht ihre bloß vorübergehende Stilllegung im Rahmen des Betriebszweckes oder möglicher Störungen¹. Da die Betriebs-einstellungen, die nur zu Wartungs- und Reparaturzwecken oder auf Grund von Störfällen schon in die Genehmigung bzw. Betriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG einbezogen sind, bleibt nach Scharnhoop² kein Zweifel, daß die Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG nur den Tatbestand des "sicheren Einschlusses der endgültig stillgelegten Anlage" und den "Abbau der Anlage oder von Anlageteilen" betrifft.

7) Die Regelung des § 9 Abs. 1 AtG

§ 9 Abs. 1 AtG bringt die Anforderung der Genehmigung für denjenigen, der Kernbrennstoffe außerhalb von Anlagen im Sinne des § 7 AtG bearbeitet, verarbeitet oder sonst verwendet. Die Genehmigung ist für diese Tätigkeiten erforderlich, da auch hierbei eine Strahlengefahr und unter Umständen die Gefahr des Eintritts von Kettenreaktionen besteht³. Die Genehmigung nach § 9 erfaßt im Gegensatz zu der Genehmigung nach § 7 AtG nicht die Anlage selbst, sondern nur den Verwendungsvorgang⁴. Da die Bearbeitung, Verarbeitung und sonstige Verwendung von

1 Hierzu Scharnhoop, DVBl 1977, 322 ff. (325); ders., 5. Atomrechtssymposium, S. 145; vgl. auch Fischerhof, a.a.O., § 7 AtG Rdz 21.

2 Siehe Anm. 1.

3 Vgl. Kimminich, a.a.O., S. 53.

4 Hierzu Fischerhof, a.a.O., § 9 AtG, Rdz 2; Kimminich, a.a.O.

Kernbrennstoffen außerhalb der Anlagen, die nach § 7 AtG genehmigt werden, stattfinden, ist die Genehmigungspflicht nach § 9 AtG gerechtfertigt.

Wegen ihres speziellen Charakters ersetzt die Genehmigung nach § 9 AtG z.B. die Genehmigung für Anlagen nach § 4 BImSchG oder die nach § 24 ff. GewO notwendige Überwachung nicht.

8) Die Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 AtG

Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 AtG entsprechen den in § 7 Abs. 2 AtG enthaltenen Voraussetzungen. Danach darf die Genehmigung nach § 9 Abs. 1 AtG nur erteilt werden, wenn

- die Zuverlässigkeit des Antragstellers und die für die Leitung und Beaufsichtigung der Verwendung der Kernbrennstoffe verantwortlichen Personen sowie ihre erforderliche Fachkunde nachgewiesen sind (Abs. 2 Nr. 1),
- die Fachkunde und notwendigen Kenntnisse der in der Anlage tätigen Personen über die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen gewährleistet sind (Abs. 2 Nr. 2),
- die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Verwendung der Kernbrennstoffe getroffen ist (Abs. 2 Nr. 3),
- die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen nachgewiesen ist (Abs. 2 Nr. 4),
- der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter getroffen ist (Abs. 2 Nr. 6).

Der Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 AtG ist von dem unmittelbaren Besitzer der Kernbrennstoffe bei der obersten Landesbehörde des Landes, in dem die Verwendung der Kernbrenn-

stoffe durchgeführt werden soll, zu erbringen¹.

II) Außeratomrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen

1) Baurechtliche Genehmigung

Die Bauvorschriften der Länder enthalten die gesetzlichen Anweisungen, die der vorbeugenden Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit der Bürger in der Umgebung der Anlage durch das Bauwerk dienen². Nach dem sog. "Konzentrationsgrundsatz"³ des § 8 AtG schließt die atomrechtliche Genehmigung nach § 7 AtG die eventuell erforderliche immissionschutzrechtliche Genehmigung mit ein⁴. In einigen Landesbauordnungen ist vorgesehen, daß die atomrechtliche Genehmigung auch die baurechtlichen Genehmigungen mit umfaßt⁵.

Zur Errichtung der Anlage benötigt der Antragsteller entweder noch einen qualifizierten Bebauungs-

1 Hierzu ausführlich Fischerhof, a.a.O., § 9 AtG Rdz 5.

2 Siehe beispielsweise § 3 Abs. 1 S. 1 bad.-württ. BauO; Art. 3 Abs. 1 S. 1 bayer. BauO; § 3 Abs. 1 S. 1 nordrh.-westf. BauO. Vgl. auch Friauf, Bau, Boden und Raumordnungsrecht, S. 492 f.

3 Zum Begriff vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 17 Ia.

4 Vgl. § 80 Abs. 3 nordrh.-westf. BauO; § 92 Abs. 4 bad.-württ. BauO; § 87 Abs. 4 saarl. BauO. Grundlage dafür sind die Grundsätze der §§ 17-19 GewO, wonach das atomrechtliche Genehmigungsverfahren sich richtet. DA § 18 Abs. 2 GewO die baurechtliche Prüfung mit umfaßt, ist zu entnehmen, daß die atomrechtliche Genehmigung nach § 7 AtG die Baugenehmigung einschließt. Vgl. Scheerbarth, Das allgemeine Bauordnungsrecht, S. 450; Kröncke, a.a.O., 25.

5 Hierzu Lukes/Vollmer/Mahlmann, a.a.O., S. 28 f.

plan, in dem die Anlage ausgewiesen ist (§ 30 BBauG)¹ oder einen einfachen Bebauungsplan oder eine im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilte Ausnahmegenehmigung der Baugenehmigungsbehörde von den Festsetzungen des Bebauungsplans (§ 31 Abs. 1 BBauG) oder aber die Zustimmung der Gemeinde (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 BBauG) und die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde² (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 BBauG).

2) Immissionsrechtliche Voraussetzungen bei der atomrechtlichen Genehmigung nach § 7 AtG

Die Regelung des Schutzes von schädlichen Umweltwirkungen durch Luftverunreinigung, Geräusche und Erschütterungen ist im BImSchG niedergelegt. Zweck des Gesetzes ist es nach § 1 BImSchG, den Menschen und seine Umwelt vor schädlichen Einwirkungen und Gefahren, aber auch vor Belästigungen und Nachteilen zu schützen und dem Entstehen von Umweltschäden vorzubeugen. Um diesen Schutz zu leisten, setzt § 4 BImSchG die für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen erforderliche Genehmigung voraus. Die Genehmigung nach § 4 BImSchG betrifft die Errichtung und den Betrieb gewerblicher Anlagen, die schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche verursachen können. Ausgenommen davon sind die genehmigungspflichtigen Anlagen im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG. Soweit es sich um den Schutz vor den Gefahren der Kernenergie oder der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen handelt, ersetzen die atomrechtlichen Vorschriften die immis-

1 Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23.6.1960 (BGBl 1 S. 341).

2 Hierbei sind als höhere Verwaltungsbehörden die Regierungspräsidenten bzw. Bezirksregierungen anzusehen.

sionsschutzrechtliche Genehmigung (§ 8 Abs. 1 AtG; § 2 Abs. 2 BImSchG).

Ausdrücklich weist das BImSchG auf eine formelle Verwaltungskonzentration hin, wonach die Genehmigung nach § 4 BImSchG in die Genehmigung nach § 7 AtG eingeschlossen ist¹. Wegen § 8 Abs. 1 AtG sind die atomrechtlichen Genehmigungsbehörden bei der wie oben erwähnt angeordneten formellen Zuständigkeitskonzentration zwar nur an das materielle Immissionschutzrecht gebunden, aber verpflichtet, zuvor mit den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörden ihre Entscheidung abzustimmen (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 AtG)².

3) Wasserrechtliche Voraussetzungen

Nach Art. 75 IV GG steht dem Bund durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)³ eine Rahmenkompetenz zu. Da die Kernkraftwerke an einem Fluß oder Wasserlauf errichtet werden müssen, d.h. ein genügendes Wasserangebot benötigen, welches für ihre Kühlwassersysteme unentbehrlich ist⁴, spielt die wasserrechtliche Genehmigung bei der Errichtung von Atomanlagen eine wichtige Rolle.

Die Zuständigkeit zur Erteilung einer wasserrechtlichen Genehmigung nach § 8 WHG liegt bei den Wasserbehörden der Länder, genau betrachtet: bei der

1 Vgl. Kröncke, a.a.O., S. 20; Fischerhof, a.a.O., § 8 AtG Rdz 3.

2 Hierzu vgl. etwa Kröncke, a.a.O., S. 20.

3 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) i.d.F. der Bek. vom 16.10.1976 (BGBl I S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.3.1980 (BGBl I S. 373).

3 Hierzu Lauer, G., ET 1972, 226 f.

4 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 40; vgl. aber auch Salzwedel, J., Wasserrecht, S. 589.

allgemeinen Landesverwaltung¹. Wer ein Gewässer in einer bestimmten Art und Weise benutzen will, bedarf der Bewilligung nach § 8 WHG. Diese kann nur in einem förmlichen Verfahren erteilt werden (§ 9 WHG). Nach § 8 Abs. 2 WHG darf eine Bewilligung nur erteilt werden, wenn

- dem Unternehmen die Durchführung seines Vorhabens ohne eine gesicherte Rechtsstellung nicht zugemutet werden kann (Abs. 2 Nr. 1) und
- die Benutzung einem bestimmten Zweck dient, der nach einem Plan verfolgt wird (Abs. 2 Nr. 2).

Eine Konzentration etwa entsprechend § 8 Abs. 2 AtG (Einschluß der immissionsrechtlichen Genehmigung in die atomrechtliche Genehmigung) ist noch nicht versucht worden². Daher ist die wasserrechtliche Erlaubnis wegen ihrer spezifischen Aspekte, soweit keine speziellen landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen vorhanden sind, nicht durch die atomrechtliche Genehmigung zu ersetzen³. Wenn die Atomanlagen an Bundeswasserstraßen errichtet werden, sind auch die nach § 31 Bundeswasserstraßengesetz (BWaStrG)⁴ erforderlichen strom- und schiffahrtspolizeilichen Genehmigungen einzuholen. Hier genügt es, eine Anzeige der beabsichtigten Handlung einzubringen (z.B. Entnahme von Wasser für Kühlzweck). Nach § 31 Abs. 1 BWaStrG ist das Wasser- und Schifffahrtsamt die zuständige Behörde.

1 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 40; vgl. aber auch Salzwedel, J., Wasserrecht, S. 589.

2 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 40.

3 Hierzu ausführlich Kröncke, D., a.a.O., S. 36 ff. (38).

4 Bundeswasserstraßengesetz (BWaStrG) vom 2.4.1968 (BGBl I S. 503), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.6.1980 (BGBl I S. 649).

4) Energierrechtliche Voraussetzungen

Nach § 4 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)¹ ist anstelle einer Genehmigung nur eine Anzeige des Vorhabens der Anlage an die Energieaufsichtsbehörde² des Landes, in welchem das Kernkraftwerk errichtet werden soll, zu richten. Die Anzeige unterscheidet sich von der Genehmigung dadurch, daß das Schweigen der Energieaufsichtsbehörde nach der in § 4 Abs. 2 EnWG festgesetzten Frist bedeutet, daß keine Bedenken des Vorhabens unter energiewirtschaftlicher Sicht bestehen³. Die Anzeige ist schriftlich nebst technischen und energiewirtschaftlichen Angaben und einer Kopie des Bauvorhabens der Energieaufsichtsbehörde der Länder einzureichen⁴.

C) Widerruf und Rücknahme der atomrechtlichen Genehmigung - Überblick

I) Widerruf

Atomrechtliche Genehmigungen können nur nach den Vorschriften des § 17 Abs. 3-5 AtG widerrufen werden. Danach sind atomrechtliche Genehmigungen zu widerrufen, wenn

- von ihnen innerhalb von zwei Jahren kein Gebrauch gemacht worden ist, insofern die Genehmigung nicht etwas anderes bestimmt (Abs. 3 Nr. 1),

1 Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13.12.1935 (RGBl I S. 1451), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.1977 (BGBl I S. 2750).

2 Hierzu sind die Wirtschaftsminister bzw. Senatoren der Länder zuständig.

3 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 9.

4 Kröncke, D., a.a.O.

- eine für die Erteilung der Genehmigung erforderliche Voraussetzung nicht erfüllt oder in angemessener Zeit nicht erfüllt worden ist (Abs. 3 Nr. 2),
- sie gegen die Regelungen des AtG oder gegen andere Rechtsvorschriften oder Verwaltungsanordnung erheblich oder wiederholt verstößt. Das gilt ebenfalls, wenn eine nachträgliche Auflage nicht erfüllt oder nicht in angemessener Zeit erfüllt worden ist (Abs. 3 Nr. 3).

Diese drei Widerrufsgründe bilden den nach Fischerhof benannten "fakultativen Widerruf", wonach der Genehmigungsbehörde nach der Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens der Widerruf von Genehmigungen zusteht¹.

Andererseits muß die Behörde die Genehmigung widerrufen, wenn

- die Deckungsvorsorge der Regelung gemäß § 13 Abs. 1 AtG nicht entspricht oder ihre Einhaltung binnen einer von der Behörde festgesetzten angemessenen Frist nachgewiesen worden ist (Abs. 4),
- eine bedeutende Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit wegen der Genehmigung besteht und nicht durch nachträgliche Auflagen in angemessener Frist Abhilfe geschaffen werden kann (Abs. 5).

Diese beiden Vorschriften bilden nach Auffassung von Fischerhof den "obligatorischen Widerruf", wonach die Behörde zum Widerruf der Genehmigung verpflichtet ist². Die Frage nach der Entschädigung ist auf der Grundlage des § 18 AtG zu beantworten, wonach die Genehmigungsbehörde zu einer angemessenen

1 Fischerhof, H., a.a.O., § 17 AtG, Rdz 15.

2 Fischerhof, H., a.a.O., § 17 AtG, Rdz 16;
vgl. auch Kimminich, O., a.a.O., S. 105.

Entschädigung in Geld verpflichtet ist. Hierzu sind nur die Genehmigungsbehörden, die die Genehmigung erteilt haben, nach den Vorschriften der §§ 22, 23, 24 und 11 Abs. 1 i.V.m. 17 Abs. 1 AtG für den Widerruf zuständig.

II) Rücknahme

Nach § 17 Abs. 2 AtG sind atomrechtliche Genehmigungen zurückzunehmen, wenn "eine ihrer Voraussetzungen bei der Erteilung nicht vorgelegen hat". Die Beweislast für die fehlende Voraussetzung liegt bei der Behörde¹. § 18 Abs. 1-2 Nr. 1 AtG normiert die Entschädigung im Fall der Rücknahme einer atomrechtlichen Genehmigung. Hier gelten die gleichen Zuständigkeitsregelungen, die für den Widerruf von atomrechtlichen Genehmigungen zu beachten sind.

D) Rechtsschutz gegen atomrechtliche Genehmigungen - Überblick

Die Anfechtbarkeit eines atomrechtlichen Genehmigungsbescheides ergibt sich aus der Regelung des § 40 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)². Ein Verfahren im Sinne des § 69 VwGO entfällt, weil die Genehmigung nach § 7 AtG von einer obersten Landesbehörde erteilt wird (§ 68 I VwGO). Die Klage gegen atomrechtliche Genehmigungen ist bei dem Verwaltungsgericht einzulegen, in dessen örtlichem Zuständig-

1 Fischerhof, H., a.a.O. § 17 AtG, Rdz. 13.

2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.1.1960 (BGBl I S. 17), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.6.1980 (BGBl I S. 677).

keitsbereich das Kernkraftwerk errichtet werden soll¹. Wer eine Klage gegen Genehmigungen nach § 7 AtG erheben kann, legt § 42 Abs. 2 VwGO fest². Das bedeutet, daß jedermann, der die Möglichkeit dartut, durch die Genehmigung in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein, die Klagebefugnis gegen atomrechtliche Genehmigungen hat³. Die Regelung des § 6 Abs. 1 AtVfV dient nach ständiger Rechtsprechung⁴ und Lehre⁵ nicht zur Bestimmung des Kreises der Anfechtungsberechtigten im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, d.h. klagebefugt sind nicht nur diejenigen, die Einwendungen im Genehmigungsverfahren fristgerecht erhoben haben. Der Kreis der Anhörungs- oder Einwendungsberechtigten (§ 7 Abs. 3 AtG i.V.m. § 10 Abs. 1-4 und Abs. 6-8 BImSchG) ist nicht notwendig mit dem Kreis der Klagebefugten identisch⁶.

E) Zur Präklusion im atomrechtlichen
Genehmigungsverfahren - Überblick

Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren sind zwei Präklusionsformen zu unterscheiden: die nach

1 Vgl. Kimminich, O., a.a.O., S. 113 f.

2 Zur Auslegung der Klagebefugnisse des § 42 Abs. 2 VwGO vgl. ausführlich Schwarze, DÖV 1973, 700 ff.

3 Mattern-Raisch, a.a.O., § 7 AtG Rdz 27 und § 27 AtG Rdz 14; Schwarze, a.a.O., 702. Über die Problematik des Klagebefugnisses gegen atomrechtliche Genehmigungen (z.B. über die Frage der gemeindlichen Klagebefugnisse) vgl. statt vieler Degenhart, C., ET 1983, 244 und die dort angegebenen Noten.

4 Vgl. BayVGh, DVBl 1975, 199 (202); VGh Mannheim, DVBl 1976, 538 ff.

5 Schwarze, a.a.O.; Winters, a.a.O.

6 So ausdrücklich BayVGh, a.a.O., 202.

Ipsen¹ genannte "unechte" Präklusion gemäß § 7 Abs. 1 AtVfV und die "echte" Präklusion nach § 7b AtG².

I) Die Präklusion nach § 7 Abs. 1 AtVfV

Nach § 7 Abs. 1 AtVfV werden alle Einwendungen, die nicht innerhalb der Auslegungsfrist des § 6 Abs. 1 AtVfV erhoben worden sind, ausgeschlossen, soweit sie nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen³. Die Präklusionswirkung nach § 7 Abs. 1 AtVfV bezieht sich lediglich auf den Einwendungsausschluß innerhalb einer Genehmigungsstufe, d.h. nur rechtzeitig vorgetragene Einwendungen werden zum Erörterungstermin zugelassen. Daher können sie nur gegen die betreffende Teilgenehmigung vorgebracht werden⁴. Die Präklusionswirkung des § 7 Abs. 1 AtVfV erstreckt sich, wenn keine neue Öffentlichkeitsteilnahme im Sinne des § 4 Abs. 2 AtVfV erforderlich ist, auf das Gesamtverfahren durch. Das gilt nach h.M.⁵ sowohl für das Verwaltungsverfahren als auch für ein eventuelles nachfolgendes Gerichtsverfahren⁶. Daß mit diesem gestuften Verwal-

1 Vgl. Ipsen, J., DVBl 1980, S. 146 ff. (150).

2 Zur Unterscheidung beider Präklusionsformen siehe ausführlich Mutschler, ET 1980, S. 164.

3 Siehe Nachweis S. 47, insbesondere Fußn. 3; vgl. auch Mutschler, a.a.O.

4 Vgl. Jarass, H., UPR 1983, S. 245 und insbesondere S. 246 zur Frage über die Bedeutung der Beschränkung der Präklusion auf vorgebrachte oder vorbringbare Einwendungen.

5 Vgl. Hansmann, K., 5. Atomrechtssymposium, S. 273 und die dort angegebenen Nachweise; Ipsen, J., a.a.O.

6 Bedenken hat insoweit nur Ule, dazu vgl. BB 1979, S. 1009 ff.

tungsverfahren und somit Präklusionsfolgen ein verfahrensadäquater Rechtsschutz Dritter verhindert werden könnte, wird in der Rechtsprechung¹ und Lehre² verneint³. Es geht hier vielmehr um die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes bereits auf frühzeitige Verfahrensstufen bei gleichzeitiger Wahrung der Rechtssicherheit im Verfahren⁴.

II) Die Präklusion nach § 7b AtG

Die Präklusionswirkung nach § 7b AtG setzt erst mit der Unanfechtbarkeit der atomrechtlichen Teilgenehmigung ein⁵, d.h. nach der Regelung des § 7b AtG dürfen Einwendungen sowohl im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren als auch im Rechtsbehelfsverfahren gegen eine Teilgenehmigung nicht mehr auf Tatsachen gestützt werden, die bereits vorgebracht und im Rahmen einer vorangegangenen Teilgenehmigung unanfechtbar entschieden worden sind⁶. Anders als die Präklusion nach § 7 Abs. 1 AtVfV wirkt die Präklusion gemäß § 7b AtG sowohl für die phasenspezifische Abschichtung als auch innerhalb des gestuften - allerdings immer noch als prozessuale Einheit zu verstehenden - Genehmigungsverfahrens⁷. Also trifft im Gegensatz zur Präklusion

1 Hierzu vgl. nur BVerfGE, EI 1982, S. 767, 771.

2 Degenhart, C., EI 1983, S. 243; Breuer, R., 6. Atomrechtssymposium, S. 24.

3 Hierzu ausführlich Degenhart, C., a.a.O.

4 Vgl. Degenhart, C., a.a.O., S. 243.

5 Vgl. Jarass, H., a.a.O., S. 246.

6 Hierzu Mutschler, a.a.O., S. 164; Jarass, H., a.a.O., S. 244 f.

7 Vgl. Mutschler, a.a.O., S. 166; Hansmann, a.a.O., S. 276 f.

im Sinne des § 7 Abs. 1 AtVfV die Präklusionswirkung des § 7b AtG "die Begrenzung der Einwendungen im Rahmen einer nachfolgenden Teilgenehmigung und damit das Verhältnis mehrerer Teilgenehmigungen untereinander"¹ und sie wirkt auch noch weiter in der eventuellen gerichtlichen Anfechtung nachfolgender Teilgenehmigungen².

1 So Jarass, H., a.a.O., S. 245.

2 Hierzu Hansmann, a.a.O., S. 276 f.

Dritter Teil - Vergleich

A) Einleitung

Die Grundstrukturen der Rechtsordnungen im Kernenergiebereich in Brasilien und in der Bundesrepublik wurden in den beiden ersten Teilen wiedergegeben. Im vorliegenden Teil werden unter Vertiefung der Grundstruktur der beiden vorangegangenen Teile die jeweiligen zum Zweck des Rechtsvergleichs erforderlichen Detailangaben berücksichtigt.

- Reihenfolge der Prüfung

Ausgangspunkt bei der Untersuchung ist der Vergleich der Strukturen des Norm- und Regelsystems im Atomrecht beider Länder. Zusätzlich zur Normstruktur des § 7 AtG und des Art. 7 Lei 6189 sollen die Strukturen der atomrechtlichen Genehmigungsverfahren insbesondere im Hinblick auf die Sachverständigentätigkeit untersucht werden. Es folgt dann die Analyse des im brasilianischen atomrechtlichen Bereich tätigen Sachverständigeninstituts. Dazu wird die heute im brasilianischen Kernenergiebereich verwendete Gutachtertätigkeitspraxis beurteilt sowie ein Lösungsansatz vorgeschlagen. Schließlich wird die Frage der gerichtlichen Kontrolle der atomrechtlichen Genehmigungsentscheidung behandelt.

B) Vergleich der Strukturen des Atomrechts

I) Mehrstufigkeit

Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Brasilien ist die Entwicklung des Atomrechts noch nicht abgeschlossen¹. In beiden Ländern bildet eine Vielzahl von Normen ein umfassendes mehrstufiges Regelungssystem. In der Bundesrepublik werden im Rahmen des Stufenbaus der Rechtsordnung die Rechtsverordnungen unterhalb der Ebene eingestuft, auf der das Atomgesetz steht. Eine Stufe tiefer finden sich die Richtlinien (als Verwaltungsvorschriften) und Leitlinien beratender Kommissionen und wiederum eine Stufe tiefer werden dann die technischen Regeln (technische Detailbestimmungen) getroffen².

In Brasilien stehen schon unterhalb der Leis 6189 und 4118, die das Kernstück des brasilianischen Atomrechts bilden, die Verwaltungsvorschriften, in denen die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 § 1 Nr. II Lei 6189 näher konkretisiert werden. Beratungsgremien für Fragen der Reaktorsicherheit oder des Strahlenschutzes gibt es nicht. Hier fällt vor allem auf, daß im Gegensatz zum deutschen Atomrecht keine Rechtsverordnungen existieren. Die technischen bzw. kerntechnischen Detailregelungen, die in das System bereits integriert wurden, bilden dann die letzte Stufe des brasilianischen atomrechtlichen Regelungssystems.

1 Hierzu Rittstieg, A., Die Konkretisierung, 1. Aufl., Köln - Bonn - Berlin - München 1982, S. 76.

2 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 77; Marburger, P., a.a.O., S. 109.

1) Das Normen- und Regelsystem
im deutschen Atomrecht

Die Entwicklung des deutschen Atomrechts ist noch offen. Das Normen- und Regelsystem für die Beurteilung eines Genehmigungsantrages ist vierstufig aufgebaut¹. Im deutschen atomrechtlichen Normensystem gibt es keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften, in denen die gesetzlichen unbestimmten Rechtsbegriffe durch technische Detailregelungen konkretisiert werden.

Ein im Atomrecht abgeschlossenes System technischer Regeln ist noch nicht sichtbar², insofern es neben einer Vielzahl von konventionellen technischen Regeln (z.B. DIN-Normen) nur wenige spezifische kerntechnische Regeln (insbesondere KTA-Regeln) gibt³.

a) Gesetzstufe

Um die Zweckbestimmung des § 1 Abs. 2 AtG zu erfüllen (Leben, Gesundheit, Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen), bedarf die Errichtung und der Betrieb von Kernkraftwerken der Genehmigung (§ 7, I AtG).

Nach der in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG wichtigsten Genehmigungsvoraussetzung für Kernkraftwerke darf eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn "die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist". Allerdings ent-

1 Vgl. Nachweis bei Rittstieg, A., a.a.O., S. 77.

2 Hierzu Marburger, P., a.a.O., S. 109.

3 Vgl. beispielsweise die KTA-Regel 3902 über Hebezeuge in kerntechnischen Anlagen.

hält das AtG selbst keine konkreten Festlegungen bestimmter sicherheitstechnischer Anforderungen.

b) Verordnungsstufe

Auf der zweiten Stufe werden die atomrechtlichen Verordnungen eingestuft, die zur Konkretisierung der Zweckbestimmung des § 1 Nr. 2 AtG erlassen worden sind. Bisher sind fünf Rechtsverordnungen zum AtG erlassen worden¹. Von Bedeutung ist hier vor allem die Strahlenschutzverordnung, in der das Prinzip der Schadensvorsorge des AtG - z.B. durch die Bestimmung von Höchstdosen für Strahlenbelastungen - konkretisiert wird. Aber keine dieser Verordnungen enthält Detailregelungen darüber, was unter der "nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) zu verstehen ist.

Technische Einzelanforderungen an die Sicherheitskonzeption von Kernkraftwerken sind durch Rechtsverordnungen nicht präzisiert worden. In jedem einzelnen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren werden sie durch die Genehmigungsbehörde näher konkretisiert².

c) Stufe der Verwaltungsvorschriften

Wie bereits erwähnt, existieren im deutschen atomrechtlichen Normensystem keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Hierbei sind als Verwaltungsvorschriften solche anzusehen, die vom Bundesinnenminister aufgrund des Art. 85 Abs. 3 GG als Weisungen erlassen worden sind. Diese Weisungen - i.d.R.

1 Siehe oben S. 38, Fußn. 1, 2, 3, 4;
S. 40, Fußn. 1.

2 Dazu Marburger, P., a.a.O., S. 103.

in der Form von "Richtlinien" erlassen - sind für die Genehmigungsbehörde verbindlich¹. Auf dieser Ebene sind auch die "Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke" von 1977 zu nennen, die vom Länderausschuß für Atomenergie verabschiedet wurden und erst nur "als fachtechnischer Teil" für eine noch zu erlassende allgemeine Verwaltungsvorschrift geplant waren². Die Sicherheitskriterien beinhalten aber keine technischen Einzelfeststellungen, sondern "Grundsätze für sicherheitstechnische Anforderungen, die der Auslegung von Kernkraftwerken zugrundegelegt werden, insbesondere um die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) und den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkung Dritter (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) zu gewährleisten"³. Außerdem werden die Sicherheitskriterien weitgehend durch "Interpretationen zu den Sicherheitskriterien" konkretisiert. Obschon diese "Interpretationen" eine nähere Konkretisierung als die "Sicherheitskriterien" enthalten, bemühen sie sich jedoch nicht um die Anwendung bestimmter technischer Systeme⁴. Hier finden sich die Weisungen des BMI (Art. 85 Abs. 3 GG), die im allgemeinen auf Empfehlungen beratender Gremien beruhen und als Richtlinien, als allgemein-abstrakte Anweisungen und somit als die Genehmigungsbehörde bindende Verwaltungsvorschriften anzusehen sind⁵.

1 Siehe oben S. 42, Fußn. 5.

2 Hierzu Rittstieg, A., a.a.O., S. 80 f.

3 Vgl. Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke, a.a.O., vgl. aber auch Rittstieg, A., a.a.O., S. 81.

4 Rittstieg, A., a.a.O., S. 81.

5 Vgl. Harburger, P., a.a.O., S. 104.

Diese Richtlinien enthalten keine konkreten technischen Detailfestlegungen.

d) Die Stufe der technischen Regeln

Schließlich finden sich auf der letzten Stufe die Detailanforderungen, die bei der Konkretisierung insbesondere der "nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) zu berücksichtigen sind. Hier sind dann zweierlei technische Regeln zu unterscheiden: auf einer Seite stehen die Regeln aus dem Bereich der konventionellen Technik (z.B. VDI-Richtlinien, DIN-Normen), auf der anderen Seite stehen die spezifischen kerntechnischen Regeln. Die Regeln aus dem Bereich der konventionellen Technik bilden im Gegensatz zu den kerntechnischen Regeln bereits ein gut aufgebautes System¹. Durch das Regelwerk des KTA werden die kerntechnischen Detailfestlegungen getroffen, um materiell sicherheitstechnische Erfordernisse zu erfüllen. Die KTA-Regeln sollen (voraussichtlich) durch allgemeine Verwaltungsvorschriften in das gesamte System integriert werden².

2) Das Normen- und Regelsystem
im brasilianischen Atomrecht

Das brasilianische Atomrecht ist durch ein dreistufiges System gekennzeichnet, das sich von der Gesetzesebene direkt zu den Verwaltungsvorschriften und weiter bis zu den technischen bzw. kerntechnischen Regeln erstreckt. Hier fällt es vor allem auf, daß

1 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 85 mit weiteren Nachweisen.

2 Marburger, P., a.a.O., S. 109.

im brasilianischen Normensystem keine Rechtsverordnungen existieren.

a) Gesetzstufe

Nach Art. 7 Lei 6189 bedarf einer Genehmigung, wer ein Kernkraftwerk errichten bzw. betreiben will. Im zentralen Genehmigungsverfahren ist die Genehmigung nur dann zu erteilen, wenn vor allem "die Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN erfüllt sind".

b) Verwaltungsvorschriftenebene

Der Gesetzgeber hat in Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 die Konkretisierung der Sicherheits- und Strahlenschutzanforderungen für kerntechnische Anlagen der Genehmigungsbehörde, also dem Verwaltungsvorschriftengeber, ausdrücklich übertragen. Diese kann auf Grund der Ermächtigung in Art. 2, Nr. IV Abs. e allgemeine Verwaltungsvorschriften (Resolucao) erlassen, um die Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 näher zu konkretisieren.

Die Genehmigungsbehörde hat viel von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und bisher eine Vielzahl von Resolucoes erlassen¹. Die Resolucoes zur Konkretisierung der in Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 enthaltenen Genehmigungsvoraussetzung haben jedoch nicht den Charakter von technischen Detailregelungen für die Errichtung und den Betrieb kerntechnischer Anlagen. In diesem Sinne entsprechen sie den deutschen "Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke" und den "Richtlinien" des BMI, insofern sie Grundsätze für sicherheitstechnische Anforderungen enthalten²,

1 Vgl. Nachweis S. 14.

2 Vgl. z.B. Res.CNEN 15/75.

oder sich mit dem Fachkundenachweis des betreffenden Personals des Kernkraftwerkes beschäftigen¹. Aber im Gegensatz zu den deutschen behördlichen Richtlinien und den Sicherheitskriterien wirken sie sowohl innerhalb des verwaltungsinternen Bereiches als auch nach außen und binden die Verwaltung unmittelbar².

Die Resolucao beschäftigt sich auch mit dem Schutz vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen, jedoch - wie erwähnt - ohne Detailregelungen festzusetzen. In diesem Sinne sowie wegen ihrer in der brasilianischen verwaltungsrechtlichen Literatur unumstrittenen unmittelbaren Außenwirkung³ hat die Resolucao den Charakter der deutschen (atomrechtlichen) Rechtsverordnung.

c) Technische Regeln

Die letzte Stufe im brasilianischen atomrechtlichen Normensystem bilden die technischen Regelwerke, die in das System integriert werden. Diese Integration erfolgt aufgrund der Normen 2.4.4.1. i.V.m. 2.4.4.2. Res.CNEN 06/72. Hier sind wie in Deutschland zweierlei technische Regeln zu unterscheiden: die Regeln auf dem Gebiet der konventionellen Technik und die spezifisch kerntechnischen Regeln. Beide Regeln, die noch kein abgeschlossenes Regelwerk darstellen, werden vom Brasilianischen Verband für technische Normung e.V. - ABNT, der zentralen Normungsorganisation Brasiliens, in einem stark formalisierten Verfahren erstellt.

1 Hierzu beispielhaft Res.CNEN 02/75 (DOU Teil I S. 3062.).

2 Dazu Meirelles, H., a.a.O., S. 150; Bandeira de Mello, a.a.O., S. 543.

3 Vgl. Anm. 2.

d) Der Brasilianische Verband
für technische Normung e.V. - ABNT

Der Brasilianische Verband für technische Normung e.V. - ABNT¹ - wurde am 3.9.1940 als eingetragener Verein nach den Vorschriften der Art. 16 I, 18, 19 des brasilianischen Zivilgesetzbuches gegründet. Das bedeutet, daß er sowohl für sich als juristische Person als auch für seine Mitglieder die Erzielung eines wirtschaftlichen Gewinns nicht erstrebt, was letztlich durch Art. 1 der Satzung festgesetzt ist. Er ist durch die Resolucao Nr. 07/75 des brasilianischen Handels- und Industrieministeriums (MIC) vom 31.12.1975² als die brasilianische "Nationale Normenorganisation" anerkannt worden.

Gemäß Art. 1 Abs. a-e der Satzung hat der ABNT "die Aufgaben: die Aufstellung von technischen Regeln in den wissenschaftlichen, technischen, industriellen, kaufmännischen und landwirtschaftlichen Bereichen (Abs. a); die Anwendung und Verbreitung dieser Regeln und die Förderung der Normung im Lande (Abs. b); die Vertretung Brasiliens bei den internationalen Normungsorganisationen (Abs. c); den Austausch und die Zusammenarbeit mit gleichartigen ausländischen bzw. internationalen Organisationen (Abs. d); und das Verfassen von Gutachten bezüglich der Normungsarbeit".

Gemäß Art. 3 seiner Satzung können juristische und natürliche Personen als Mitglied des Verbandes angenommen werden. Sowohl die Mitgliederzahl als auch die Dauer der Mitgliedschaft ist nach Art. 4 der Satzung nicht begrenzt.

1 Associacao Brasileira de Normas Técnicas
= Brasilianischer Verband für technische Normung.
2 Res. MIC 07/75 vom 31.12.1975 (DOU 1976, S. 153).

Der ABNT setzt sich gemäß Art. 30 der Satzung aus 20 Fachausschüssen zusammen. Eine bestimmte Teilnehmerzahl ist nicht vorgeschrieben. Hierzu ist von besonderer Bedeutung der am 11.12.1973 beim ABNT gegründete "Fachnormenausschuß Nr. 20 - Kernenergie", der sich mit der Erarbeitung, Entstehung, Entwicklung und Nachprüfung kerntechnischer Regeln beschäftigt.

Juristische oder natürliche Personen werden auf Vorschlag zweier Mitglieder und nach Billigung des Vorstandsvorsitzenden des ABNT als neue Verbandsmitglieder angenommen (Art. 4 der Satzung).

Der ABNT wird von einer Ratsversammlung und einem Vorstand geleitet (Art. 9 der Satzung). Die Ratsversammlung wird von einem Vorsitzenden und 23 Mitgliedern gebildet (Art. 10), die für 4 Jahre von allen Mitgliedern gewählt werden (Art. 11 i.V.m. Art. 13). Der Vorstand wird von einem Vorstandsvorsitzenden und 7 Vorstandsmitgliedern gebildet (Art. 20), die für 2 Jahre von allen Mitgliedern gewählt werden (Art. 20 §§ 2-3). Die Ratsversammlung des ABNT beschließt über die Bildung von Ausschüssen (Art. 17 Abs. j-1 sowie die Festlegung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben (Art. 17 Abs. e) mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (Art. 16). Der Vorstand des ABNT beschließt die Aufstellung technischer Regeln (Art. 21 Abs. a) mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (Art. 20 § 6).

Jeder Fachausschuß des ABNT wird von einem Vorstand geleitet (Art. 28 §§ 1-2), der für zwei Jahre von den Teilnehmern des Ausschusses gewählt wird (Art. 28 § 2). Jeder Ausschuß kann satzungsgemäß im Rahmen seiner Facharbeit Unterausschüsse bilden (Art. 29 Abs. h). Diese werden von einem Geschäftsführer geleitet, der für ein Jahr von den Teilnehmern des Unterausschusses gewählt wird (Art. 31

§ 2). Weder für die Ausschüsse noch für die Unterausschüsse ist eine bestimmte Teilnehmerzahl festgelegt. Jeder Unterausschuß muß unabhängige Fachleute schriftlich berufen (Art. 31 § 1).

Der Vorstand des ABNT bekommt von einem Mitglied oder einem Dritten den Auftrag (schriftlich), bestimmte technische Regeln zu erarbeiten¹. Der Auftrag wird dann dem bestimmten Fachausschuß zugeleitet, der ihn an den Unterausschuß weitergibt. Dieser beschließt sodann über die Erarbeitung eines Regelentwurfs anhand der "Allgemeinen Hinweise für die Vorbereitung technischer Regeln" (Art. 32). Die Arbeitsergebnisse (einschließlich evtl. Korrekturen) müssen als Regelentwurf nach spätestens zwei Jahren dem Vorstand des ABNT zugeleitet werden². Zum Beschluß von Regelungsentwurfsvorschlägen, also Arbeitsergebnissen, reicht dem Unterausschuß die einfache Mehrheit (Art. 33 § 3). Wird dem Regelungsentwurfsvorschlag durch den Vorstand des ABNT gemäß Art. 21 Abs. a i.V.m. Art. 20 § 6 zugestimmt, dann wird die Regel schließlich durch den ABNT veröffentlicht (Art. 47, II).

Die von ihm aufgestellten Normen kennzeichnet der ABNT mit dem Verbandszeichen "ABNT-Norm" (Art. 69), das warenzeichenrechtlich geschützt ist. Darüber hinaus wird für jede Regel eine in unregelmäßigen Zeitabständen durchgeführte Überprüfung durchgeführt (Art. 34).

Die technischen bzw. kerntechnischen Regeln des ABNT sind als Rechtsnormen nicht anerkannt, demzufolge sind sie primär rechtlich nicht verbindlich. Sie erwerben jedoch einen unmittelbar verbindlichen Charakter, wenn auf sie in Rechtsnormen verwiesen

1 ABNT-Jahresheft von 1983.

2 Art. 33 § 3 der ABNT-Satzung.

wird. Hier können als Beispiel die Norm 2.4.4.1. i.V.m. der Norm 2.4.4.2. der Res.CNEN 06/72 dienen. Laut Norm 2.4.4.1. müssen Sicherheitssysteme und Komponenten für Atomanlagen nach entsprechenden technischen Normen konzipiert, hergestellt, montiert, getestet und geprüft werden. Norm 2.4.4.2. fügt dann noch hinzu, daß bei der Anwendung der Norm 2.4.4.1. brasilianische Normen beachtet werden müssen; wenn keine brasilianischen Normen für den Einzelfall vorhanden sind, müssen technische Normen eingehalten werden, die entweder von internationalen Organisationen oder von technisch entwickelteren Ländern aufgestellt worden sind¹.

3) Vergleich der beiden Systeme

Zu dem Vergleich zwischen den Normen- und Regelsystemen in der Bundesrepublik und in Brasilien sind einige Punkte besonders hervorzuheben.

Der deutsche Gesetzgeber hat nach der Ermächtigungsgrundlage des § 12 AtG die Rechtsverordnung als Instrument für die Festlegung u.a. bestimmter sicherheitstechnischer Anforderungen für kerntechnische Anlagen gewählt. Hierzu hat der Gesetzgeber in bezug auf das Gewaltenteilungsprinzip der Legislative die wichtigen zu treffenden Grundsatzentscheidungen und damit auch den § 12 AtG dem Gesetz- bzw. dem Ordnungsgeber übertragen. Die Frage, ob damit Nachteile bei der Fortentwicklung des Kernenergierechts gegenüber den immanenten Bedingungen der Fortentwicklung des technischen Prozesses zu erwarten sind, könnte möglicherweise bejaht werden.

¹ Aus diesem Grund kann die Beachtung z.B. deutscher technischer Normen (DIN-Normen oder KTA-Regeln) durch die Genehmigungsbehörde verbindlich gemacht werden. Siehe aber auch oben (1. Teil) S. 28.

Denn es kann die Gefahr nicht ausgeschlossen werden, daß die gegenwärtige deutsche Regelung zu einem Flexibilitätsdefizit im Vergleich zu einer Regelung wie etwa der des brasilianischen Rechts führt, wo jederzeit änderbare Vorschriften dominieren.

Die brasilianischen Verwaltungsvorschriften ermöglichen deshalb eine hohe Flexibilität der Verwaltung sowie die damit verbundene ständige Anpassung an den technischen Fortschritt, weil die Änderung dieser Verfahrensregeln in Verhältnis zum deutschen Recht viel leichter und mit geringerem - insbesondere parlamentarischem - Aufwand erfolgen kann. Konkret bedeutet dies für das Atomverfahrensrecht etwa, daß das in Deutschland umstrittene Verlangen einer ständigen Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik - sog. Nachrüstung - in Brasilien schon verwirklicht ist. Aus deutscher Sicht könnte aber kritisch angemerkt werden, daß mit der schwerpunktmäßigen Regelung durch Verwaltungsvorschriften der Exekutive ein vielleicht zu großer Handlungsspielraum eingeräumt wird und ihr daher im Einzelfall auch einmal Entscheidungen zufallen dürften, für die in Deutschland die Legislative zuständig ist.

II) Normstruktur des § 7 AtG im Gegensatz zur Normstruktur des Art. 7 Lei 6189

1) Die Normstruktur des § 7 AtG

Der § 7 Abs. 2 AtG stellt nach h.M. ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar¹. Diese Bestimmung enthält zunächst eine Reihe zwingender Genehmigungsvoraussetzungen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1-5),

1 Siehe oben (2. Teil) S. 61.

die als unbestimmte Rechtsbegriffe zu ihrer Anwendung auf den Einzelfall konkretisiert werden müssen.

Anhand solcher unbestimmter Rechtsbegriffe wie "Stand von Wissenschaft und Technik" umschreibt § 7 Abs. 2 AtG eher die Schutzziele des § 1 Nr. 2 AtG, die bei der Errichtung und dem Betrieb der Atomanlagen berücksichtigt werden müssen. Insbesondere verlangt § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG die nach dem "Stand von Wissenschaft und Technik" erforderlichen Maßnahmen der Schadensvorsorge. Um welche Sicherheitsanforderungen es sich handelt, beschreibt § 7 Abs. 2 AtG allerdings nicht ausführlich. In diesem Sinne ist die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG in vollem Umfang durch die Genehmigungsbehörde nachprüfbar¹. Nach h.M. aber muß die Genehmigung auch bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht erteilt werden². Der § 7 AtG gibt keinen Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung³. Er öffnet der Genehmigungsbehörde einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Genehmigung⁴.

2) Die Normstruktur des Art. 7 Lei 6189

Der Art. 7 Lei 6189 ist vom Gesetzgeber so strukturiert, daß im Gegensatz zu § 7 AtG ein Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung gewährt wird, wenn sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen.

1 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 80 und die dort angegebenen Nachweise; vgl. auch OVG Münster, DVBl 1976, 790 ff. (793).

2 Vgl. Mutschler, U., a.a.O., S. 40; Fischerhof, H., a.a.O., § 7 AtG Rdz. 25.

3 Hierzu statt vieler Lukes/Dauk, a.a.O., S. 670.

4 Siehe Anm. 2.

Nach Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 sind die Sicherheitsanforderungen, die für die Errichtung und den Betrieb eines Kernkraftwerkes beachtet werden müssen, in den Vorschriften der Genehmigungsbehörde enthalten¹. Daher läßt die Regelung des Art. 7 Lei 6189 keinen Raum für unbestimmte Rechtsbegriffe wie "die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden ..." (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) oder "die erforderliche Vorsorge gegen Störmaßnahmen ..." (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) offen.

Zusätzliche darüber hinausgehende Anforderungen für die Genehmigung sind in Art. 7 Lei 6189 nicht vorausgesetzt und können deshalb auch nicht gefordert werden.

Der anzustrebende Schutz gegen Schäden durch ionisierende Strahlen, aber auch gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189), ermöglicht die Forderung des Art. 7 § 1 Nr. 3 Lei 6189, daß auch künftige, erforderliche und aus neuen naturwissenschaftlichen Erkenntnissen folgende Vorsorgemaßnahmen zu treffen sind.

Die Bestimmung des Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 wird durch die Regelung des Art. 7 § 1 Nr. 3 Lei 6189 über nachträgliche Sicherheitsnormen der Genehmigungsbehörde ergänzt.

Das Tatbestandsmerkmal des Art. 7 § 1 Nr. 3 ist vom Gesetzgeber so konzipiert, daß bei der Errichtung und bei dem Betrieb der Anlage für die Sicherheitsmaßstäbe immer die neuesten Erkenntnisse aus dem Bereich der Wissenschaft und Technik gewährleistet werden.

1 Vgl. oben (2. Teil) S. 25.

- 3) Das Problem unbestimmter Rechtsbegriffe
und deren Konkretisierung im deutschen Atomrecht
und die Festlegung des Maßes der erforderlichen
Vorsorge im brasilianischen Atomrecht
(exemplarisch dargestellt am Beispiel des § 7
Abs. 2 Nr. 3 AtG und Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189)
-

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG darf die atomrechtliche Genehmigung insbesondere für die Errichtung und für den Betrieb einer Atomanlage i.S.d. § 7 Abs. 1 AtG nur erteilt werden, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist. Diese offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG soll bewirken, daß ein dynamischer Grundrechtsschutz nach § 1 Nr. 2 AtG gewährleistet werden kann¹.

Da § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG als wichtigste und gleichzeitig unbestimmteste Genehmigungsvoraussetzung für die Errichtung und den Betrieb von Kernkraftwerken gilt, rechtfertigt es sich hier, sie als Beispiel für die Anwendung und die Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen im deutschen Atomrecht exemplarisch darzustellen.

Zugleich wollte der Gesetzgeber aber mit Hilfe unbestimmter Rechtsbegriffe, wie "Stand von Wissenschaft und Technik" erreichen, daß dem fortschreitenden theoretischen Erkenntnisstand durch die Weiterentwicklung technischer Sicherheitsmaßnahmen Rechnung getragen werden kann².

Bei der Anwendung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG geht es zunächst um eine präventive Gefahrenabwehr hinsicht-

1 Hierzu etwa Deppe, V., a.a.O., S. 108 f.

2 Vgl. statt vieler Deppe, V., a.a.O., S. 9;
vgl. auch BVerfG, DVBl 1979, S. 51.

lich der potentiellen Schadensfolgen, die von der Anlage ausgehen können, sowie um die Verminderung von Risiken, die selbst unterhalb der Gefahrenschwelle stehen¹.

Nun ist noch das Problem der Konkretisierung gesetzlich festgelegter Schutzziele kurz zu erörtern, wobei das rechtliche Instrumentarium dafür bereits dargestellt wurde. Hier taucht wiederum das Beispiel der Konkretisierung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG auf, wobei (insbesondere in der Praxis) eine große Rechtsunsicherheit besteht². Diese Rechtsunsicherheit resultiert zum einen aus den Schwierigkeiten, die von der Anwendung der normativen und technischen Festlegungen, also den Problemen bei der praktischen Umsetzung des Normenmaterials ausgehen; zum anderen aus der Unsicherheit hinsichtlich der gerichtlichen Kontrollpraxis³ und dem Defizit rationaler Konkretisierungskriterien trotz der Tätigkeit der Sachverständigen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren⁴.

In Brasilien dagegen tauchen in den Vorschriften des Art. 7 § 1 Lei 6189 keine unbestimmten Rechtsbegriffe auf. Aus der Regelung des Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189, also der wichtigsten Genehmigungsvoraussetzung, ergibt sich deutlich, daß die Genehmigung zu erteilen ist, wenn die Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN erfüllt sind.

Erst in der Genehmigungspraxis bereitet die Konkretisierung der Voraussetzung des Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189 einige Schwierigkeiten.

1 Vgl. etwa Degenhart, C., Kernenergierecht, S. 14; ferner auch seine kritische Bemerkung, a.a.O., S. 154, Fußn. 38/39.

2 Hierzu ausführlich Rittstieg, A., a.a.O., S. 112 ff.

3 Rittstieg, A., a.a.O., S. 113 f.

4 Ausführlich dazu Rittstieg, A., a.a.O., S. 113, 116, 131 f.

Hierbei bietet das dargestellte mehrstufige Normen- und Regelungssystem Hilfestellung. In der Praxis beachtet die Genehmigungsbehörde aufgrund der Norm 2441 i.V.m. Norm 2442 Resol.CNEN 06/72 die Regelungsarbeit bzw. die technischen Regeln des ABNT¹. Die technischen Normen des ABNT lassen allerdings viele Fragen offen. Diese resultieren daraus, daß das bereits erwähnte mehrstufige normative System noch kein abgeschlossenes Regelwerk darstellt. Zum anderen hat die brasilianische Genehmigungsbehörde bisher auf keine spezifischen technischen Detailregelungen in den Resoluções verwiesen. Der Grund hierfür ist insbesondere darin zu sehen, daß die Kerntechnik in Brasilien noch ziemlich neu ist und sich laufend fortentwickelt. Das oben angedeutete Regelungsdefizit kann allerdings in der Praxis in Einzelfällen durch Einzelfragen des Genehmigungsbewerbers an die Genehmigungsbehörde ausgefüllt werden.

Die auf diese Weise festgesetzten und nicht veröffentlichten Detailregelungen haben keinen Rechtscharakter und stellen keine allgemeine Stellungnahme der Behörde mit Außenwirkung für Dritte dar. Sie gehen also über den einzelnen Genehmigungsfall nicht hinaus².

Auf diese eigenartige Detailregelungsarbeit weist die brasilianische Genehmigungsbehörde den Genehmigungsbewerber hin und bestimmt insbesondere, wie die in den Resoluções vorgeschriebenen Schutz- und Sicherheitsziele angesichts des zu genehmigenden Anlage- bzw. Reaktortyps praktisch erreicht werden können. Zusätzlich können die Inhaltsbestimmungen dieser technischen Detailregeln mit den "Interpretationen zu den Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke" sowie den "Praxisbeschreibungen" verglichen werden.

1 Über den ABNT siehe unten.

2 Vgl. Grimberg, M., Normas Técnicas, Rio de Janeiro 1977, S. 9 ff.

4) Die Ermessensermächtigung nach Art. 10 Lei 6189

Die Errichtung und der Betrieb eines Kernkraftwerks dürfen nach Art. 10 Lei 6189 erst nach Erlaubnis des brasilianischen Staatspräsidenten beginnen. Diese Erlaubniserteilung oder ihre Versagung erfolgt nur, wenn die Genehmigungsbehörde nach Art. 7 § 1 Lei 6189 die Errichtung und den Betrieb der Anlage bereits genehmigt hat¹. Wenn die Genehmigung von der Atombehörde versagt werden muß, eröffnet sich kein Raum für die Erlaubnis des Staatspräsidenten, d.h. eine Entscheidung ist vom Staatspräsidenten nur zu treffen, wenn die Anlage von der Genehmigungsbehörde bereits genehmigt worden ist.

Im Gegensatz zur Genehmigungsbestimmung des Art. 7 § 1 Lei 6189, wonach die Genehmigung nach Erfüllung der in § 1 Nr. 1-4 normierten Voraussetzungen zu erteilen ist, stellt sich die Erlaubnis des Staatspräsidenten nach Art. 10 Lei 6189 oder ihre Versagung als Ermessensentscheidung dar. Die Erlaubnis nach Art. 10 Lei 6189 ist kein gebundener Verwaltungsakt und wird erst nach dem Zweckmäßigkeitsprinzip erteilt². Die Erlaubnis kann selbst dann vom Staatspräsidenten verweigert werden, wenn kein Versagungsgrund vorliegt. Der Gesetzgeber hat in Art. 10 Lei 6189 das Ermessen dem Staatspräsidenten eröffnet, um die Beachtung solcher Sachverhalte, die Art. 7 § 1 Nr. 1-4 nicht erfaßt, zu gewähren³.

Der Umfang dieses Erlaubnisermessens ist nicht bestimmt, vielmehr gibt Art. 10 Lei 6189 dem brasilianischen Staatspräsidenten die Möglichkeit dazu, die Schutzinteressen der Allgemeinheit über den Rahmen der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 § 1 Nr. 1-4 Lei 6189 hinaus im Einzelfall zu wahren.

1 Hierzu Moreira, Y., a.a.O., S. 54;
vgl. Meirelles, H., a.a.O., S. 157.

2 Moreira, Y., a.a.O., S. 54.

3 Vgl. etwa Moraes de Carvalho, A., a.a.O., S. 74 f.

Dabei gewährt diese Vorschrift auch bei Erteilung der atomrechtlichen Genehmigung nach Art. 7 § 1 Lei 6189 keinen Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung, sondern nur einen Rechtsanspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung des Staatspräsidenten¹. Gegen die Erlaubnis oder ihre Versagung kann jedermann aufgrund des Art. 153 § 30 der brasilianischen Verfassung Klage bei den ordentlichen Gerichten erheben. Diese wird sich jedoch auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit bzw. Gesetzmäßigkeit der Entscheidung beschränken.

5) Zusammenfassung

Die Struktur des § 7 AtG richtet sich in erster Linie nach den zwingenden Anforderungen in § 7 Abs. 2 Nr. 1-5 an den Genehmigungsbewerber. Sie enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, wonach der Begriff "Stand von Wissenschaft und Technik" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) den Beurteilungsmaßstab für die zur Erreichung des Zweckes des § 1 Nr. 2 AtG anzunehmenden Mittel bezeichnet. Außerdem ist der Genehmigungsbehörde ein Ermessensspielraum eingeräumt, d.h. auch bei Vorliegen sämtlicher Genehmigungsvoraussetzungen muß die Genehmigung nicht erteilt werden, sondern darf auch nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde versagt werden.

Die brasilianische Genehmigungsvorschrift Art. 7 § 1 Lei 6189 enthält dagegen einen Katalog zwingender Genehmigungsvoraussetzungen (§ 1 Nr. 1-4), die aber keine unbestimmten Rechtsbegriffe enthalten.

Zum anderen eröffnet Art. 7 § 1 Lei 6189 der Genehmigungsbehörde keinen Ermessensspielraum bei der

¹ Vgl. Meirelles, H., a.a.O., S. 157;
Bandeira de Mello, a.a.O., S. 569.

Entscheidung über den Genehmigungsantrag, d.h., wenn sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, muß die Genehmigung erteilt werden. Allerdings sieht die Bestimmung des Art. 10 Lei 6189 als zusätzliche Anforderungen vor, daß die Errichtung und der Betrieb von Kernkraftwerken der Erlaubnis des Staatspräsidenten unterliegen. Dieser nicht gebundene Verwaltungsakt unterliegt dem Ermessensvorbehalt des Präsidenten.

Beispiel für die Konkretisierungsschwierigkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen im deutschen Atomrecht ist die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, wonach eine Genehmigung erst erteilt werden darf, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage gewährleistet ist.

Auf der einen Seite soll die offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG einem dynamischen Grundrechtsschutz dienen, wodurch der in § 1 Nr. 2 AtG geforderte Schutz auch gewährleistet wird. Auf der anderen Seite bereitet die Ermittlung des "Standes von Wissenschaft und Technik" in der Praxis der Anlagegenehmigung große Schwierigkeiten vor allem, wenn es um die praktische Umsetzung von technischen Regeln geht, deren Regelwerk noch nicht abgeschlossen ist.

In Brasilien kann der Genehmigungsbewerber dagegen schon klar erkennen, welche Vorschriften im einzelnen für die Genehmigungserteilung zu erfüllen sind. Die Konkretisierung von Detailregeln bedingt jedoch ein kostspieliges und langwieriges Verfahren.

III) Vergleich der Strukturen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens

1) Typen der Genehmigungsentscheidungen

Das brasilianische Atomrecht sieht nach Art. 7 Lei 6189 nur eine einheitliche Genehmigungsform für Kernkraftwerke vor und kennt das Institut des Vorbescheides nicht¹. Dagegen kann die Genehmigungsbehörde im deutschen Atomrecht einerseits einen Vorbescheid vorab zum eigentlichen Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG erteilen, andererseits kann die atomrechtliche Genehmigung in auf die verschiedenen Phasen der Errichtung und des Betriebs der Anlage bezogene Teilgenehmigungen aufgespalten werden².

Im Gegensatz zum deutschen Atomrecht, dessen Atomgesetz in § 7a Abs. 1 Nr. 1 den Vorbescheid auch für die Entscheidung über den Standort zur Verfügung stellt³ und damit die Möglichkeit zu einer Beschleunigung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens eröffnen sollte⁴, ist die Standortentscheidung im brasilianischen Atomrecht nach dem Normzweck der Res.CNEN 09/69 kein Element der atomrechtlichen Genehmigung⁵. Festzuhalten ist jedenfalls, daß über die Fragen zur Wahl des Standortes eines Kernkraftwerkes in Brasilien bzw. zur Klar-

1 Siehe Nachweis oben S. 15.

2 Hierzu statt vieler Kröncke, D., a.a.O., S. 10.

3 Zum Vorbescheid siehe Degenhart, C., a.a.O., S. 63 f.; vgl. auch VG Schleswig, ET 1973, 323; OVG Münster, ET 1975, 220; BVerwG, ET 1972, 315.

4 Kritisch darüber Kröncke, D., a.a.O., S. 83; vgl. aber auch Degenhart, D., a.a.O., S. 63 f.

5 Morcena, D., a.a.O., S. 54 ff. 56 ff.

stellung der Standortssicherungsfragen kein Verfahren bei der Genehmigungsbehörde einzuleiten ist¹.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in Brasilien liegt prinzipiell die Konzeption einer einheitlichen Errichtungs- bzw. Betriebsgenehmigung zugrunde. In der deutschen Genehmigungspraxis aber ergeht die behördliche Entscheidung nach § 7 AtG in Form von Teilgenehmigungen². In Brasilien hat das Instrument der Teilgenehmigung sich allerdings auch in der Praxis nicht durchgesetzt.

Von den Vorteilen, die die Teilgenehmigungspraxis bringen kann, ist einer besonders hervorzuheben. Da das Verfahren um die Genehmigung einer Atomanlage sich auf Jahre hinaus erstrecken kann, bietet das Institut der Teilgenehmigung die Möglichkeit, daß diese Behörde sich in jeder Phase des Verfahrens anhand einer begrenzten Entscheidung immer auf den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik berufen kann.

2) Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist nach den Vorschriften der AtVfV normiert. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint als Instrument einer normativ instrumentalisierten Partizipation, die eine Verstärkung der demokratischen Komponenten im Verwaltungsverfahren fördert³.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der brasilianischen Gesetzgebung zum Verwaltungs- bzw.

1 Siehe oben Anm. 5, S. 105.

2 Hierzu oben (2. Teil) S. 51 f. und die dort angegebenen Nachweise.

3 Vgl. Degenhart, C., a.a.O., S. 222.

atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht normiert. Dies geht auf die Grundlagen des allgemeinen brasilianischen Verwaltungsrechts zurück. Das brasilianische Verwaltungsrecht enthält keine allgemeinen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren. Diese Beteiligung wird von jeder Behörde selbständig geregelt. Da die brasilianische Atomgenehmigungsbehörde die Öffentlichkeit in das Genehmigungsverfahren nicht mit einbezogen hat, ist die Beteiligung Dritter am atomrechtlichen Genehmigungsverfahren als nicht zulässig anzusehen. Die Genehmigungsbehörde ist weder zur Bekanntmachung des Anlagevorhabens noch zur Offenlegung irgendwelcher anderer Unterlagen zur Einsicht Dritter verpflichtet. Eine Art Erörterungstermin wie z.B. nach den Vorschriften der §§ 8 ff AtVfV ist nicht vorgesehen. Der Stellungnahme von MEIRELLES, daß der Betroffene und im weitesten Sinne die betroffene Allgemeinheit auf der Grundlage des Art. 153 § 35 der brasilianischen Verfassung doch Zugang zum Verwaltungsverfahren haben könne, kann nicht zugestimmt werden¹. Der Wortlaut des Art. 153 § 35 der brasilianischen Verfassung spricht eher für die Zulässigkeit, sich Kopien von jedweden Unterlagen aus Verwaltungsverfahren zu verschaffen². Selbst die Position einer Schicht Betroffener, die von potentiellen Auswirkungen des Kernkraftbetriebs berührt werden können, ist hierbei nicht zu bestimmen. Sonach läßt sich die von MEIRELLES vorgeschlagene Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung im brasilianischen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht auf Art. 153 § 35 der brasilianischen Verfassung stützen.

1 Meirelles, H., a.a.O., S. 628.

2 Vgl. Miranda, P., Comentários à Constituição Federal, Tomo V, Rio de Janeiro 1971, S. 637 ff.

IV) Grundlagen und Praxis der Sachverständigentätigkeit im Kernenergiebereich in Brasilien und in der Bundesrepublik Deutschland

Im folgenden Abschnitt sollen die Grundlagen und die Praxis der Sachverständigentätigkeit im brasilianischen und deutschen Kernenergiebereich näher betrachtet werden.

1) Rechtsgrundlage zur Sachverständigentätigkeit im brasilianischen und im deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

Im brasilianischen Atomrecht sind keine Bestimmungen vorhanden, die sich auf die Sachverständigentätigkeit im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren beziehen. Auch aus den Vorschriften im Verwaltungsrecht finden sich keine Regelungen zur Sachverständigentätigkeit. Ansatzpunkte für die hier interessierende Frage der Rechtsgrundlage der Sachverständigentätigkeit im brasilianischen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren können aus den allgemeinen Grundsätzen des brasilianischen Verwaltungsrechts gewonnen werden, also der brasilianischen Rechtsanschauung, wonach jede Behörde selbständig (autonom) ihre Tätigkeit ihrer Satzung nach bestimmen darf. Hierbei beziehen sich lediglich die Art. 60-65 der Genehmigungsbehördensatzung ganz allgemein auf die Kompetenz der Reaktorenabteilung bzw. ihres Personals, als Sachverständige im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ausschließlich für die Genehmigungsbehörde tätig zu sein. Weitere Einzelheiten hinsichtlich der Tätigkeit der behördenangehörigen Sachverständigen enthält die Satzung nicht.

In der Bundesrepublik befaßt sich § 20 Abs. 1 AtG lediglich mit der Heranziehung von Sachverständigen

durch die Genehmigungsbehörde (nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen) im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Weitere Vorschriften über die Sachverständigentätigkeit im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, z.B. über die als Sachverständige hinzuzuziehenden Personen und Organisationen oder deren Anforderungsprofil, enthält das AtG nicht.

Eine Sachverständigenverordnung, die die Anforderungen an die Sachverständigen sowie deren Qualifikation in Ausfüllung der Ermächtigungsgrundlage des § 12 Nr. 11 AtG bestimmt, ist noch nicht vorhanden.

Jedoch läßt der Wortlaut des § 12 Abs. 1 Nr. 11 AtG schon einige Aspekte erkennen, die die Behörde aufgrund der Regelung des § 20 AtG zur Hinzuziehung von Sachverständigen in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren beachten muß, nämlich: Anforderungen an die Ausbildung, die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie an die Zuverlässigkeit und Unparteilichkeit; ebenso, welche Voraussetzungen hinsichtlich der technischen Ausstattung und Zusammenarbeit verschiedener Organisationen erfüllt werden müssen¹.

Die Regelung des § 20 AtG wiederholt die Vorschrift des § 26 VwVfG des Bundes. Die Bestimmungen der §§ 20, 21 VwVfG, die den Ausschluß und die Befangenheit von Personen in Zusammenhang mit deren Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren normieren, sind von der Behörde bei der Auswahl des Sachverständigen im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen².

1 Hierzu ausführlich Lukes, R., in: Lukes/Bischof/Pelzer, Sachverständigentätigkeit, S. 36 f.

2 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 117.

a) Die Sachverständigentätigkeit
im brasilianischen Genehmigungsverfahren

Im brasilianischen Atomenergiebereich werden allein die Sachverständigen der CNEN im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren in allen Phasen des Verfahrens von der Planung über die Errichtung bis zum Betrieb eines Kernkraftwerkes tätig¹. Laut Satzung der Genehmigungsbehörde haben sie die Aufgabe, sowohl technische Detailfragen des Genehmigungsbewerbers im Einzelfall zu konkretisieren² als auch alle Aspekte der Anlagesicherheit³, wie Qualitätssicherung⁴ und vorgesehene Betriebsweise, zu untersuchen; schließlich führen sie eine andauernde Kontrolle des Anlagebetriebs durch⁵.

Die Hauptaufgabe liegt allerdings eher darin, die sich aus den Antragsunterlagen des Genehmigungsbewerbers ergebenden technischen Detailfragen für den Einzelfall zu konkretisieren⁶, insbesondere diejenigen bezüglich Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 Lei 6189, deren primäre Beurteilungsmaßstäbe in den genehmigungsbehördlichen Resolucoes enthalten sind. Jedoch ergibt sich aus den Vorschriften im Atomrecht und aus den Satzungsbestimmungen der Genehmigungsbehörde nichts für die hier interessierende Frage der Tätigkeit, insbesondere der Konkretisierungsarbeit (im Einzelfall) der Sachverständigen der CNEN.

1 Vgl. Nachweis bei Ribeiro da Costa, J., Um Modelo brasileiro, Rio de Janeiro 1979, S. 43 f.

2 Art. 43 der CNEN-Satzung.

3 Art. 55-56 der CNEN-Satzung.

4 Art. 64 der CNEN-Satzung.

5 Art. 65 § 1 der CNEN-Satzung.

6 Art. 54 der CNEN-Satzung.

Nun soll die Kompetenzstruktur der behördenangehörigen Sachverständigen innerhalb der Genehmigungsbehörde näher beschrieben werden. Die Genehmigungsbehörde ist gemäß Art. 2 ihrer Satzung in die Vorstände I bzw. II aufgegliedert. Dem Vorstand I unterliegen vier verschiedene Abteilungen: Normungsabteilung, Reaktorenabteilung, kerntechnische Anlagen und Kernmaterialienabteilung, Forschungs- und Ausbildungsabteilung. Dem Vorstand II unterliegen drei verschiedene Abteilungen: Mineralienabteilung, Abteilung für Nuklearinformationen, Verwaltungsabteilung. Für die hier interessierende Frage der Sachverständigentätigkeit ist nur der Vorstand I zuständig; hierbei ist nur die Normungs- und Reaktorenabteilung zu berücksichtigen.

Jede Abteilung wird in Fachbereiche aufgegliedert, diese wiederum in Fachausschüsse. Die Normungsabteilung hat zwei Fachbereiche: Fachbereich "Normen für kerntechnische Anlagen" mit zwei Fachausschüssen - Fachausschuß für Reaktorennormen und Fachausschuß für Normen für kerntechnische Anlagen. Der andere Fachbereich der Normungsabteilung - Fachbereich für Strahlenschutznormen - hat ebenso zwei Fachausschüsse: Fachausschuß Strahlenschutz und Fachausschuß Umweltschutz¹.

Die Reaktorenabteilung ist in drei Fachbereiche aufgegliedert: Fachbereich für Genehmigungsangelegenheiten, der wiederum in zwei Fachausschüsse aufgegliedert ist - Ausschuß für Sicherheitsanalyse und Ausschuß für Betriebssicherheit; Fachbereich für Überwachung, der ebenso zwei Fachausschüsse hat - Reaktorenüberwachungsausschuß und Qualitätssicherungsausschuß. Der dritte Fachbereich - Fachbereich für Brennstoffe - ist ebenso wie die ande-

1 Sogar Meteorologen, Fachärzte, Meeresforscher usw. sind als Behördenangestellte tätig.

ren in zwei Fachausschüsse aufgegliedert: Ausschuß für Kernbrennstoffe und Fachausschuß für allgemeine Angelegenheiten bezüglich Brennstoffe.

Darüber hinaus beraten alle drei genannten Abteilungen und ihre entsprechenden Fachbereiche bzw. -ausschüsse die Genehmigungsbehörde in allen Fragen der Anlagesicherheit, des Strahlenschutzes und der Anlagesicherung.

In der Satzung der Genehmigungsbehörde sind keine Vorschriften enthalten, die sich mit der inneren Struktur jeder Abteilung - z.B. Zahl des Personals oder Tätigkeitsregelungen für die verschiedenen Fachbereiche bzw. Fachausschüsse beschäftigen.

Diese außerordentliche Zentralisierungstendenz der Genehmigungsbehörde hat die (theoretische) Zusammenarbeitsmöglichkeit im Sinne des Art. 3 Lei 6189 i.V.m. Art. 14 der behördlichen Satzung bisher völlig verdrängt¹.

aa) Das IBQN als unabhängige Sachverständigenorganisation

Zu der Stellung des IBQN im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ist hervorzuheben, daß das Institut nicht unmittelbar am Verfahren teilnimmt. Dies liegt insbesondere daran, daß das IBQN als beauftragter, unabhängiger Sachverständiger des Genehmigungsbewerbers seine Tätigkeiten neben - aber nicht zusammen mit - den Sachverständigen der Genehmigungsbehörde durchführt².

Durch das IBQN werden die technischen Unterlagen, die Sicherheitssysteme und Komponenten der kern-

1 Pollis, W., Die brasilianische Genehmigungsbehörde, Rio de Janeiro 1983, S. 5 f.

2 Vgl. Ribeiro da Costa, J., a.a.O., S. 69.

technischen Anlagen analysiert sowie technische Einzelfragen für den Genehmigungsbewerber begutachtet, bevor er seine Antragsunterlagen der Genehmigungsbehörde vorlegt.

Zum anderen beschäftigen sich die Sachverständigen des IBQN mit der im Auftrag des Anlagenbetreibers sich über Jahre erstreckenden Überwachung von Kernkraftwerken.

Das IBQN ist satzungsgemäß als eingetragener Verein ohne Gewinnerzielung nach bürgerlichem Recht organisiert¹. Es hat seinen Sitz in der Stadt Rio de Janeiro².

Laut Art. 3 der Vereinssatzung kann das IBQN im Auftrag von Dritten Analysen, Prüfungen und Gutachten von Sicherheitssystemen und Komponenten von kerntechnischen Anlagen durchführen bzw. erstellen, ebenso die Errichtung und den Betrieb von kerntechnischen Anlagen überwachen.

Seine Aufgaben sind in Art. 3 Nr. 1-14 allgemein beschrieben. Daher kann das IBQN die Konzepte von Atomanlagen analysieren (Nr. 1); die Komponentenerstellung überwachen (Nr. 2); Bau und Betrieb von Kernkraftwerken (Nr. 3) einschließlich ihre Inbetriebnahme überwachen (Nr. 4); Sicherheitssysteme, Sicherheitskomponenten (Nr. 5); technische Änderungen und Reparaturen der kerntechnischen Anlagen überwachen (Nr. 6); Betriebsstörungen, Fehlbetrieb und Unfälle in Kernkraftwerken analysieren (Nr. 7); die Stilllegung von kerntechnischen Anlagen sowie die entsprechenden Strahlenschutzmaßnahmen begutachten (Nr. 8); die Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals begutachten (Nr. 9); technische Komponenten prüfen, überwachen und analysieren (Nr. 10);

1 Art. 1 der IBQN-Satzung.

2 Art. 2 der IBQN-Satzung.

die Ausbildung von unabhängigen Sachverständigen sowie Qualitätssicherungsfachleute fördern (Nr. 11); Forschungsinstitute und Laboratorien zu qualifizieren mit dem Ziel einer reibungslosen Zusammenarbeit (Nr. 12); Komponenten- und Systemhersteller sowohl für Kernkraftwerke als auch für allgemeine Großanlagen im technischen Bereich qualifizieren (Nr. 13); die Qualitätssicherungstechnik sowie "know-how" auf dem Gebiet der Qualitätssicherungstechnologie importieren (Nr. 14).

Art. 4 §§ 1-4 Abs. 1-3 und 6 der Vereinssatzung regeln die Mitgliedschaft. Nach Art. 4 sind Gründungsmitglieder des Instituts: Fundacao Brasileira para a Qualidade Industrial (Brasilianische Stiftung für Industrielle Qualität); Empresas Nucleares Brasileiras S.A. - Nuclebrás (Brasilianisches Nuklearunternehmen AG); Associacao Brasileira de Engenharia Industrial - ABEMI (Brasilianischer Ingenieurverband der Industrie); Associacao Brasileira para o Desenvolvimento das Industrias de Base - ABDIB (Brasilianischer Verband für Entwicklung der Basisindustrie); Associacao Brasileira da Indústria Elétrica e Eletronica - ABINEE (Brasilianischer Verband der elektrischen und elektronischen Industrie); Associacao Brasileira dos Consultores de Engenharia - ABCE (Brasilianischer Verband der Berater für Ingenieurdienstleistungen); Instituto de Pesquisa Tecnológica do Estado Sao Paulo (Institut für Forschungstechnologie des Bundesstaates Sao Paulo AG); Instituto de Energia Atomica - IEA (Kernenergieinstitut); Instituto Nacional de Tecnologia - INT (Nationales Institut für Technologie); Instituto Nacional de Pesos e Medidas - INPM (Nationales Institut für Maß und Gewicht).

Die Regelung des Erwerbes der Mitgliedschaft ist in § 1 des Art. 4 der Satzung bestimmt. Dort ist vorgesehen, daß die Mitgliedschaft nur von brasilianischen privaten oder öffentlichen juristischen

Personen, die weder für sich als juristische Personen noch für ihre Mitglieder eine Gewinnerzielung erstreben, erlangt werden kann. Darüber hinaus muß ihr Tätigkeitsbereich mittelbar oder unmittelbar in Zusammenhang mit kerntechnischen Anlagen stehen. In dem Zusammenhang ist noch auf die Bestimmung in Art. 4 § 2 hinzuweisen, wonach die Mitglieder in drei verschiedene Kategorien eingestuft sind: die privaten juristischen Personen, die öffentlichen juristischen Personen und die privaten oder öffentlichen technischen Institutionen, die im Forschungs- und Technologiebereich tätig sind. Hervorzuheben ist noch Art. 4 § 3, der die Kompetenz des Verwaltungsrats des Vereins zur Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder normiert. Art. 4 § 4 sowie die Art. 5 und 6 enthalten lediglich allgemeine Regeln über den Ausschluß eines Mitgliedes, z.B. im Fall der Zweckänderung der Mitgliederorganisation, insofern sie dem Zweck des IBQN entgegenstehen (Art. 5 Nr. 1), oder wenn das Mitglied drei Monate hintereinander den Beitrag nicht entrichtet (Art. 4 § 4 i.V.m. Art. 5 II).

Die Regelungen bezüglich der Zusammensetzung des Verwaltungsrats (Art. 7 und 8 und §§), seiner Vertretungsbefugnis (Art. 9 und §§) sowie der Wahl des Vorsitzenden durch die Mitgliederversammlung (Art. 10) sind nach den allgemeinen Grundsätzen des Vereinsrechts festgelegt. Nach Art. 13 sind drei Direktoren vorgesehen: der Oberdirektor, der Direktor für technische Angelegenheiten und der Verwaltungsdirektor. Der Aufgabenbereich jedes Direktors ist satzungsgemäß bestimmt¹.

1 Art. 14 bis 16 der IBQN-Satzung.

bb) Der unabhängige Sachverständige

Die Satzung des IBQN enthält keine Begriffsbestimmung des unabhängigen Sachverständigen. Der Gesetzgeber hat sich ebenso nicht mit der Problematik des Sachverständigen beschäftigt. So wird im brasilianischen Kernenergiebereich erst von RIBEIRO DA COSTA als unabhängiger Sachverständiger Techniker bezeichnet, der aufgrund seiner Sachkunde Aufgaben nach Beauftragung durch amtlich anerkannte Organisationen löst¹.

Neben den institutseigenen Sachverständigen kann das IBQN Einzelsachverständige, also einzelne natürliche Personen durch Dienstvertrag als unabhängige Sachverständige des IBQN beauftragen². Satzungs- gemäß werden sie als Begutachter oder Prüfer im Aufgabenbereich des Instituts betraut³. Art. 23 regelt die Anforderungen, die sowohl an die institutseigenen Sachverständigen als auch an die vertraglich betrauten Sachverständigen zu stellen sind.

Unabhängiger Sachverständiger des IBQN kann nur werden, wer:

- die erforderliche technische Sachkunde besitzt (Art. 23 Nr. 1);
- sich in gutem körperlichem bzw. psychischem Zustand zur Ausübung seiner Tätigkeiten befindet (Art. 23 Nr. 2);
- als zuverlässig, unparteiisch und unabhängig anerkannt ist (Art. 23 Nr. 3).

Diese Voraussetzungen, die als Qualifikationsmerkmale anzusehen sind, werden durch einen "Qualifizierungsausschuß" des IBQN nachgeprüft (Art. 24).

1 Hierzu Ribeiro da Costa, J., a.a.O., S. 58.

2 Art. 21 der IBQN-Satzung.

3 Art. 21 Nr. 1-2 der IBQN- Satzung.

Tätigkeitsgrenzen für die unabhängigen Sachverständigen werden in den Vorschriften der Vereinssatzung normiert. Danach ist der Sachverständige zur Ausübung seiner Tätigkeit zur Unparteilichkeit, Gewissenhaftigkeit, Zuverlässigkeit sowie zur Schweigepflicht verpflichtet¹. Ebenso wird die Pflicht zur Auftragsablehnung vorgeschrieben, wenn Mißtrauen gegen seine Unparteilichkeit vorliegt². Art. 27 sieht den Ausschluß des Sachverständigen wegen Verstoßes gegen die Satzungsvorschriften vor.

b) Die Sachverständigentätigkeit im deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

aa) Sachverständige im deutschen Kernenergiebereich

Als Sachverständige im deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren können private und öffentliche juristische Personen, Behörden³ sowie Universitätsinstitute und Einzelpersonen durch die Genehmigungsbehörde aufgrund eines privatrechtlichen Dienst- oder Werkvertrages herangezogen werden⁴.

bb) Die TÜV und die GRS

Die Sachverständigen der TÜV und der GRS führen ca. achtzig Prozent der gesamten Begutachtung einschließlich der begleitenden Kontrolle in der Praxis

1 Art. 26 Nr. 1-2 der IBQV-Satzung.

2 Art. 26 Nr. 3 der IBQV-Satzung.

3 z.B. Deutscher Wetterdienst, Staatliche Materialprüfungsanstalt.

4 Hierzu Rittstieg, A., a.a.O., S. 119.

des deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens durch¹.

Diese Vorrangstellung der beiden Sachverständigenorganisationen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren kann aus verschiedenen Wurzeln erklärt werden; z.B. besitzt keine andere Sachverständigenorganisation, soweit ersichtlich, in der Bundesrepublik eine so umfangreiche personelle und sachliche Ausstattung wie die TÜV und die GRS, eine Ausstattung, die sich auf mehrere Fachgebiete erstreckt; die Genehmigungsbehörden sind schon an eine Zusammenarbeit mit den TÜV im Bereich der sogenannten konventionellen Technik, die auch bei der Genehmigung von Atomanlagen und bei den Sicherheitsfragen eine bedeutsame Rolle spielt, weitgehend gewöhnt².

aaa) Die GRS

Die GRS ist in der Praxis nach den TÜV die am meisten durch die Genehmigungsbehörde beauftragte Sachverständigenorganisation im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ihre Aufgabe ist es insbesondere, Einzelfragen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG zu begutachten³. Aber zum Aufgabenkatalog der GRS gehört u.a. auch die Vorbereitung sicherheitstechnischer Regeln und Richtlinien sowie die Analyse neuer Konzepte und Systeme bei Atomanlagen⁴. Aus den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages ergibt sich bezüglich der Tätigkeit der Sachverständigen keine Festlegung für die Gesellschaftsorgane.

1 Siehe Nachweis oben (2. Teil), S. 56, Fußn. 4.

2 Hierzu ausführlich Rittstieg, A., a.a.O., S. 119 f.

3 Vgl. ausführlich Lukes, R., a.a.O., S. 45; siehe aber auch Rittstieg, A., a.a.O., S. 120.

4 Ausführlich dazu Lukes, R., a.a.O., S. 62.

bbb) Die TÜV

Die TÜV sind wie die GRS als private juristische Person gegründet worden. Ihre Entstehung aber geht auf das Jahr 1866 zurück¹. Zur Zeit sind sie in 9 Ländern der BRD organisiert, in Hamburg und Hessen dagegen wurde die Überwachungsbefugnis auf staatliche Stellen übertragen.

Der Zusammenschluß der gegenwärtigen TÜV ist die Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine e.V. (VdTÜV)². Gründungsmitglieder waren die 11 TÜV und zusätzlich die Bayer AG als Eigenüberwachermittglied.

Nach § 1 Nr. 3 der Satzung³ hat die VdTÜV den Zweck: "a) uneigennützig dem Gesamtwohl im Bereich der Technik zu dienen, b) die überregionalen Angelegenheiten ihrer Mitglieder wahrzunehmen, c) die zuständigen Ministerien und andere in Frage kommenden Behördenstellen bei der einschlägigen Gesetz- und Vorschriftengebung zu beraten, d) möglichste Einheitlichkeit in der Handhabung der Technischen Überwachung herbeizuführen, die dabei anfallenden Erfahrungen zu sammeln und beteiligten Stellen zugänglich zu machen, e) bei der Gestaltung von Normen, Regeln und Richtlinien auf den Arbeitsgebieten der Technischen Überwachungs-Vereine und der Überwachungsstellen der Eigenüberwacher (§ 3 Ziff. 2b) mitzuwirken".

§ 1 Nr. 3 schließt ebenso einen auf Eigengewinn abzielenden Geschäftsbetrieb aus. Ihre Tätigkeit unterteilt sich in drei Gebiete: "Durchführung des

1 Zur Entstehung und Entwicklung der TÜV siehe Hoffmann, W., Die Organisation, Düsseldorf 1980, S. 7.

2 Die Satzung i.d.F. vom 3.12.1975 ist bei Hoffmann, W., a.a.O., S. 140 ff. abgedruckt.

3 Siehe oben, Anm. 1

Informations- und Erfahrungsaustausches als notwendige Voraussetzung für die folgenden Aufgaben: Beratung der Behörden auf den Arbeitsgebieten der Technischen Überwachung und Mitwirkung bei der Erarbeitung technischer Regeln in den einschlägigen Gremien sowie Durchführung der Zusammenarbeit mit den zahlreichen einschlägigen Verbänden, Organisationen, wissenschaftlichen Stellen und dgl. des In- und Auslandes."

Mitglieder können die TÜV (§ 3 Nr. 2 Abs. a) oder auf schriftlichen Antrag solche Unternehmen werden, die mit eigenen Überwachungsstellen den technischen Sicherheitsdienst in ihrem Bereich betreiben oder die energiewirtschaftliche Beratungstätigkeit durchführen und die in der Lage sind, die Zwecke der Vereinigung zu fördern (§ 3 Nr. 2 Abs. b).

Die Rechte und Pflichten der Mitglieder sind in § 5 Nr. 1-3 geregelt. Organe der VdTÜV sind nach § 6 die Mitgliederversammlung, der Vorstand und der Geschäftsführer, deren Aufgaben und Kompetenzen in §§ 7, 8 und 9 dementsprechend normiert sind.

Eine Mustersatzung aus dem Jahr 1977 harmonisiert die verschiedenen Satzungsstrukturen bzw. Vereinsstrukturen der 11 deutschen TÜV¹. Nach § 1 Nr. 3 der Mustersatzung ist der Überwachungsbereich des TÜV regional bzw. durch die einzelnen Satzungsvereine zu normieren. Der Verein hat nach § 2 der Mustersatzung den Zweck als "Selbstverwaltungsorgan der Wirtschaft Menschen, Umwelt und Sachgüter vor nachteiligen Auswirkungen technischer Anlagen oder Einrichtungen aller Art zu schützen. Zu diesem Zweck stellt der TÜV eine Sachverständigenorgani-

1 Die Mustersatzung i.d.F. vom 9.12.1977 ist bei Hoffmann, W., a.a.O., S. 130 ff. abgedruckt.

sation zur Beratung, Begutachtung, Prüfung und Überwachung auf den Gebieten der Sicherheitstechnik und des Umweltschutzes bereit."

Im Gegensatz zu der brasilianischen Sachverständigenorganisation (IBQN) stehen die TÜV satzungsgemäß mittelbar unter staatlichem Einfluß¹. Daraus resultiert, daß sie für ihre Tätigkeit bei den Überwachungsbedürftigen Anlagen nach § 24 GewO der amtlichen Anerkennung sowie der Zustimmung der Aufsichtsbehörde bedürfen², wenn sie ihre Satzung ändern wollen³.

Weiter bestimmt § 3 über die Mitgliedschaft, daß "Mitglieder des TÜV natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen werden können, die im Überwachungsbereich des TÜV

- a) Überwachungsbedürftige Anlagen oder Verkehrsunternehmen betreiben⁴ oder
- b) ihren Wohnsitz oder ihre Niederlassung haben und seine Tätigkeit sonstwie für berufliche oder gewerbliche Zwecke laufend in Anspruch nehmen".

Die Rechte und Pflichten der Mitglieder sind in § 4 geregelt.

Die Organe des TÜV sind wie bei der VdTÜV die Mitgliederversammlung, der Vorstand und der Geschäftsführer (§ 5), deren Aufgaben und Kompetenzen in §§ 6, 7 und 8 der Mustersatzung dementsprechend geregelt sind.

1 Siehe § 2 Nr. 1 der TÜV-Mustersatzung.

2 Eine besondere Anerkennung für ihre Tätigkeit im Atombereich ist jedoch nicht vorgesehen. Dazu Lukes, R., a.a.O., S. 23 ff. (35).

3 Siehe § 13 der TÜV-Mustersatzung.

4 Hierzu ausführlich Rittstieg, A., a.a.O., S. 119.

Mit der Person des Sachverständigen beschäftigt sich § 9, wonach der TÜV bei der Auswahl auf charakterliche Zuverlässigkeit sowie auf persönliche und fachliche Befähigung achtet. Für die Ausübung ihrer Tätigkeit werden die notwendigen organisatorischen, betrieblichen und technischen Voraussetzungen geschaffen.

Weiter bestimmt § 9, daß die Sachverständigen, Prüfer und vergleichbare Fachkräfte ihre Aufgaben objektiv, unparteiisch und unabhängig von Mitgliederversammlung und Vorstand zu erfüllen haben (§ 9 Abs. 2).

Es ist noch hervorzuheben, daß die Anforderungen der Genehmigungsbehörde an die Qualifikationen der Sachverständigen, die nach § 20 AtG im atomrechtlichen Verfahren herangezogen werden können, nach der Ermächtigungsgrundlage der § 12 Abs. 1 Nr. 11 AtG durch eine Rechtsverordnung bestimmt werden, die bisher nicht erlassen worden ist.

Im Jahr 1975 ist mit der Gründung der "TÜV-Leitstelle Kerntechnik bei der TÜV" in Essen der Versuch einer Koordinierung der Arbeit von mehreren TÜV auf dem Gebiet der Kernenergie unternommen worden¹. Hierbei ist noch hervorzuheben, daß die Beschlüsse der "TÜV-Leitstelle", die ursprünglich nur für die Tätigkeit der Sachverständigen der TÜV bekanntgegeben wurden, in der Praxis eine bedeutende Rolle spielen. So werden diese Beschlüsse, die entweder als organisatorische Maßnahme oder als Weisungsbeschlüsse für ihre eigenen Mitglieder konzipiert sind, vor ihrer Bekanntgabe dem BMI, dem Länderausschuß für Atomkernenergie und den Genehmigungsbehörden vorgelegt².

1 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 120 und der dort angegebene Hinweis.

2 Hierzu Rittstieg, A., a.a.O., S. 121.

Schließlich sind zwei weitere Punkte zu erwähnen, die als Kriterien für die Zuziehung von Sachverständigen durch die Genehmigungsbehörde berücksichtigt werden sollen: das Vorliegen besonderer Sachkunde und der notwendigen materiellen Ausstattung sowie die Gewähr für eine unparteiische Sachverständigenaussage¹.

2) Bindung der Sachverständigen an Rechtsvorschriften und technische Regeln

a) In der Bundesrepublik

aa) Atomgesetz

Als höchster, jedoch sehr globaler Beurteilungsmaßstab für die Sachverständigentätigkeit gelten die Vorschriften des Atomgesetzes, nach dessen Schutzzielen sich die Tätigkeit der Sachverständigen letztlich richtet².

bb) Die Rechtsverordnungen

Daß die Rechtsverordnungen³ für den Sachverständigen wie für jeden anderen Rechtsgenossen unmittelbar verbindlich sind, ist selbstverständlich⁴. Die Rechtsverordnungen, die nach der Ermächtigungsgrundlage des § 12 AtG vom Gesetzgeber vorgesehen

1 Vgl. Bericht der Bundesregierung, BMI, Bonn 1979, S. 19 f.

2 Hierzu ausführlich Lukes, R., a.a.O., S. 54 ff.

3 So beispielsweise die im Hinblick auf die in der StrlSchV festgesetzten Dosisgrenzwerte.

4 Vgl. Ossenbühl, F., DÖV 1982, 840; Lukes, R., a.a.O., S. 56.

sind, legen lediglich allgemeine grundlegende technische Entscheidungen in Teilbereichen des Atom- und Strahlenschutzrechts fest.

Hierzu ist der Gesetzgeber mit der Festsetzung von allgemeinen technischen Grundsatzanforderungen durch Rechtsverordnungen (wie die Zahl der bisher erlassenen Rechtsverordnungen beweist¹⁾) freilich sehr vorsichtig umgegangen, um nach Auffassung von OSSEN-BÜHL "die sicherheitstechnischen Fortschritte nicht zu hemmen"²⁾.

cc) Die behördlichen Weisungen

Wie bereits ausgeführt, sind die behördlichen Weisungen bzw. die Behördenrichtlinien als Verwaltungsvorschriften anzusehen. Sie haben eine unmittelbare Bindungswirkung nur für die untergeordneten Behörden; sie haben also keine direkte rechtliche Außenwirkung³⁾.

Zu dieser Normenkategorie gehören z.B. die Weisungen, die im Regelfall als Richtlinien des Länderausschusses für Atomkernenergie oder des BMI erlassen sind. Sie können als Vorstufe allgemeiner Verwaltungsvorschriften, die allerdings bisher auf dem Kernenergiegebiet nicht erlassen worden sind, angesehen werden⁴⁾.

Nur im Einzelfall, wenn ihre Beachtung in Gutach-
tenaufträgen von der Genehmigungsbehörde vorgesehen

1 Siehe oben, S. 90, Anm. 1.

2 Vgl. Ossenbühl, F., a.a.O., S. 841; ferner auch Krämer, J., atw 1981, S. 349.

3 Über die faktische Außenwirkung der behördlichen Anweisungen siehe statt vieler Marburger, P., a.a.O., S. 415.

4 Vgl. Marburger, P., a.a.O., S. 104; Lukes, R., a.a.O., S. 57.

worden ist, können die Beurteilungsmaßstäbe aus diesen Weisungen für die Sachverständigen verbindlich gemacht werden¹.

Die Sachverständigen sollen in Fällen, in denen sie Abweichungen von den vorgegebenen Beurteilungsmaßstäben vorgenommen haben, der Behörde eine Begründung dafür vorlegen².

dd) Technische Normen

aaa) von internationalen Institutionen

Als Beurteilungsmaßstäbe können z.B. die "Codes and Guides" der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) oder die Empfehlungen der Internationalen Standardisation Organisation (ISO) nur im Einzelfall einen rechtsverbindlichen Charakter für die Sachverständigen erlangen³.

Diese sogenannten überbetrieblichen technischen Normen sind zunächst nicht unmittelbar verbindlich, können aber wie die Konkretisierungsmaßstäbe der behördlichen Weisungen durch die Genehmigungsbehörde in ihren Gutachtenaufträgen zur Beachtung durch die Sachverständigen vorgegeben werden⁴.

bbb) Deutsche technische Normen

Zu den deutschen technischen Normen (technischen Regeln) ist hervorzuheben, daß sie weder zur objek-

1 Hierzu Lukes, R., a.a.O., S. 57.

2 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 122.

3 Hierzu ausführlich Lukes, R., a.a.O., S. 57 f.

4 Dazu Lukes, R., a.a.O., S. 58.

tiven Rechtsordnung gehören noch für sich gesehen einen verbindlichen Charakter haben¹.

Insofern hängt es von der Genehmigungsbehörde ab, ob sie in einem bestimmten Fall dem Sachverständigen die Beachtung (deutscher) technischer Normen in dem Gutachtenauftrag vorschreibt und damit verbindlich macht².

Hierher gehören sowohl die speziell für den Kernenergiebereich von dem Kerntechnischen Ausschuß (KTA) als auch die von dem Deutschen Institut für Normung (DIN) oder von dem Verband Deutscher Ingenieure (VDI) aufgestellten Normen bzw. Vorschriften³.

Diese Regeln, die heute eine ganz wesentliche Grundlage für die Konkretisierung sicherheitstechnischer Detailanforderungen darstellen, sind von den Sachverständigen einzuhalten, sofern sie im Einzelfall den Stand von Wissenschaft und Technik wiedergeben⁴.

ccc) Die Leitlinien der Reaktorsicherheits- und Strahlenschutzkommission

Die Beurteilungsmaßstäbe, die aus den Empfehlungen bzw. Leitlinien besonderer Sachverständigenorganisationen (z.B. RSK und SSK) resultieren⁵, haben weder Normcharakter noch sonstig Rechtsver-

1 Vgl. Herschel, W., Rechtsfragen, 2. Aufl., Heidelberg 1980, S. 123.

2 Vgl. Lukes, R., a.a.O., S. 58.

3 Hierzu ausführlich Rittstieg, A., a.a.O., S. 84 f.

4 Vgl. Götz, V., in: Götz/Solner, Einheitlichkeit, Heidelberg 1978, S. 56; Lukes, R., a.a.O., S. 58.

5 Insofern sie nicht bereits aus Behördenäußerungen entstanden sind.

bindlichkeit. Nach Auffassung von LUKES haben die Beschaffenheitsanforderungen, die von diesen Empfehlungen ausgehen, nur "den Charakter (einer) Sachverständigenäußerung in dem jeweiligen technischen Sektor"¹. Jedoch besteht auch hier die Möglichkeit, diese Beurteilungsmaßstäbe für die Sachverständigen verbindlich zu machen. Ihre Beachtung kann die Genehmigungsbehörde im Einzelfall den Sachverständigen verbindlich vorschreiben².

Zu dieser Normenkategorie gehören ebenso die Weisungsbeschlüsse der TÜV-Leitstelle Kerntechnik bei der VdTÜV³.

Schließlich kann für den Fall hervorgehoben werden, daß deutsche technische Normen oder Konkretisierungsmaßstäbe in den Richtlinien, Leitlinien oder Sicherheitskriterien für einen bestimmten Fall keine brauchbaren Anforderungen enthalten, daß ausländische Rechtsnormen bzw. ausländische technische Normen für diese bestimmten Punkte als Beurteilungsmaßstab beachtet werden können⁴.

Dies ist aber nur dann möglich, wenn die Behörde bei der Beauftragung der Sachverständigen die Beachtung dieser ausländischen Normen vorschreibt⁵.

b) in Brasilien

aa) die Rechtsnormen

Die Lei 6189 enthält nur allgemeine verbindliche Grundsatzanforderungen für die Sachverständigen.

1 So Lukes, R., a.a.O., S. 58.

2 Vgl. Lukes, R., a.a.O., S. 59.

3 Hierzu ausführlich Rittstieg, a.a.O., S. 84.

4 Vgl. hierzu nur Lukes, R., a.a.O.

5 So nach Lukes, R., a.a.O.

In bezug auf die gesetzlich vorgegebene Voraussetzung des Art. 7 § 1 Nr. 2 Lei 6189, also die Erfüllung von Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN, hat der Gesetzgeber den Verwaltungsvorschriftengeber bzw. die Genehmigungsbehörde ermächtigt, Sicherheits- und Strahlenschutznormen durch Resolucoes festzusetzen.

Die in den Resolucoes enthaltenen Anforderungen haben unmittelbare Bindungswirkung für die Sachverständigen.

bb) Die technischen Normen

Die technischen Normen - die entweder durch den "Fachausschuß Nr. 20 - Kernenergie" oder durch mehrere andere Fachausschüsse (z.B. Fachausschuß Nr. 3 - Elektrizität oder Fachausschuß Nr. 4 - Mechanik) aufgestellt worden sind, haben nur aufgrund der Norm 2.4.4.1. i.V.m. Norm 2.4.4.2. Res.CNEN 06/72 eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit.

Nach der Bestimmung der Norm 2.4.4.2. Res.CNEN 06/72 kann die Beachtung der von internationalen Institutionen aufgestellten Normen sowie die der technischen Normen aus anderen Ländern verbindlich gemacht werden. Voraussetzung dafür ist zum einen, daß die brasilianische Genehmigungsbehörde diese Normen für den Einzelfall als geeignet anerkennt; zum anderen, daß keine brasilianischen technischen Normen sich für den in Betracht kommenden Einzelpunkt als brauchbar erweisen¹.

Demzufolge sind die technischen Normen sowohl für die Sachverständigen der Genehmigungsbehörde als auch für die Sachverständigen des Antragstellers verbindlich.

1 Res.CNEN 06/72, Norm 2.4.4.2.

Diese technischen Normen, die überhaupt keine Rechtsnormen sind, haben primär keinen verbindlichen Charakter; jedoch ist nach der allgemeinen Verweisung in der Resolucao CNEN 06/72 ihre Einhaltung durch die Sachverständigen verbindlich gemacht worden.

Die Resolucao ändert allerdings ihren Rechtscharakter nicht. Sie bleiben immer lediglich Beschreibung konkreter technischer Sachverhalte, deren Beachtung sich aber in der Praxis als sachgerecht und zweckmäßig erwiesen hat¹.

Schließlich ist noch hervorzuheben, daß auf keine spezifische technische Norm in den Resolucoes verwiesen wurde. Es wird auf technische Normen in den Normen 2.4.4.1. bzw. 2.4.4.2. Res.CNEN 06/72 nur in allgemeiner Form verwiesen. Damit kann nach Auffassung der Genehmigungsbehörde sichergestellt werden, daß die im Genehmigungsverfahren zu beachtenden technischen Normen immer den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik wiedergeben².

cc) Die technischen Detailfestlegungen
der Genehmigungsbehörde

Die im Einzelfall durch die Genehmigungsbehörde konkretisierten technischen Detailfestlegungen erwerben für den Einzelfall den Charakter verbindlicher technischer Normen. Die Rechtsgrundlage der Verbindlichkeit solcher Detailfestlegungen, die überhaupt keinen Rechtscharakter haben, führt zur Bestimmung der Norm 2.4.4.1. Res.CNEN 06/72 zurück. Diese schreibt vor, daß Sicherheitssysteme und Komponenten nach technischen Normen konzipiert,

1 Hierzu vgl. Grimberg, M., a.a.O., S. 20 f.

2 Vgl. Grimberg, M., a.a.O., S. 22.

montiert, hergestellt und getestet werden müssen, die letztlich die Anforderungen der Genehmigungsbehörde für den Einzelfall erfüllen können.

Nach Angaben der Genehmigungsbehörde binden die auf diese Weise festgestellten technischen Normen die Sachverständigen über den konkreten Einzelpunkt hinaus nicht¹.

3) Kritik an dem brasilianischen Modell

Die Hauptkritik, die an der Ausübung der Sachverständigentätigkeit im brasilianischen Kernenergiebereich zu üben ist, resultiert daraus, daß im sogenannten brasilianischen Sachverständigenmodell eine Zusammenarbeit der Sachverständigen der Genehmigungsbehörde mit den Sachverständigen des Antragstellers bzw. des IBQN nicht existiert. Obschon solche Zusammenarbeit aufgrund des Art. 3 Abs. 1 Lei 6189 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 der Satzung der CNEN möglich ist, finden in der Praxis soweit ersichtlich keine Arbeitsgespräche zwischen den behördenangehörigen Sachverständigen und den Sachverständigen des IBQN statt. Dadurch besteht die Gefahr sowohl widersprechender Gutachten, die bei der Bearbeitung von Einzelfragen erstellt werden, als auch die Gefahr überflüssiger und zeitraubender Doppelprüfungen. Auch zur Durchführung künftiger Inspektionsarbeit des Anlagebetriebs sind keine Koordinierungsregelungen vorhanden.

4) Lösungsvorschläge nach dem deutschen System

Gewiß stellt die Sachverständigentätigkeit in deutschen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren kein

1 Grimberg, M., a.a.O., S. 25.

vollkommenes System dar. Aber die langjährige deutsche Erfahrung auf dem Kernenergiebereich bezüglich der Tätigkeit von Sachverständigen kann für andere Länder von Wert sein. Hierbei kann das brasilianische IBQN als ein gutes Beispiel betrachtet werden. Das erst 1978 gegründete IBQN wurde nach dem Vorbild des deutschen TÜV organisiert¹.

Trotzdem hat Brasilien auf dem Kernenergiebereich bisher sehr wenig Erfahrung mit der Sachverständigenproblematik. Auch die Tatsache, daß die Sachverständigen der Genehmigungsbehörde ihre Tätigkeit bereits 1972 aufgenommen haben, kann als Erfahrungsmaßstab nicht herangezogen werden. Aber weder die brasilianische Erfahrungsproblematik auf dem Kernenergiebereich noch die spätere, zum Teil ungünstige Abweichung des IBQN von seinem deutschen Vorbild² soll hier begründet werden; es geht hier allein um den Vorschlag, die Zusammenarbeit der Sachverständigen im brasilianischen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu fördern.

Die Rechtsgrundlage für eine mögliche, auf vertraglicher Basis erfolgende Zusammenarbeit der behördenangehörigen Sachverständigen mit den Sachverständigen des IBQN schreibt Art. 3 Abs. 1 Lei 6189 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 der genehmigungsbehördlichen Satzung bereits vor.

Aus den Vorschriften der Lei 6189 sowie der Satzung der CNEN ergibt sich keine weitere Regelung über die Art und Weise einer Zusammenarbeit der behör-

1 Hierzu ausführlich Ribeiro da Costa, J., a.a.O., S. 40 ff. (46).

2 Zur Kritik des IBQN siehe Ribeiro da Costa, J., Consideracoes sobre o modelo brasileiro de supervisao técnica na área nuclear, in: 1. Simpósio Paulista sobre Garantia da Qualidade Nuclear, Hrsg. Instituto de Energia Atomica de Sao Paulo, Sao Paulo 1979, S. 2 ff.

denangehörigen Sachverständigen mit behördenfremden Sachverständigen. Prinzipiell sollte in der Praxis das Nicht-Vorhandensein solcher Regelungen kein konkretes Hindernis für eine Zusammenarbeit bedeuten. Arbeitsgespräche zwischen den Sachverständigen der Genehmigungsbehörde und den behördenfremden Sachverständigen während der Abwicklung des Verfahrens könnten ohne besondere Vorschriften geführt werden. Hier jedoch taucht ein anderes Problem auf. Arbeitsgespräche bzw. Zusammenarbeit setzen wenigstens hinreichende Koordinierungsmaßnahmen voraus, um z.B. überflüssige oder widersprüchliche Gutachten zu vermeiden. Für eine solche Koordinierungsarbeit, die für die Tätigkeit der Sachverständigen zur Bearbeitung von Einzelfragen, zur Gutachtenerstellung und zur Inspektionsarbeit (Errichtungs- und Betriebsprüfungen) als unentbehrlich erscheint, läßt sich nach der jetzigen internen Struktur der Genehmigungsbehörde kein Raum finden.

Ein Vorschlag für die Förderung einer konkreten fruchtbaren Sachverständigenzusammenarbeit kann aus der deutschen Erfahrung auf dem Gebiet der Sachverständigentätigkeit hervorgehoben werden. Hier kann vor allem die Arbeit der "TÜV-Leitstelle Kerntechnik bei der VdTÜV" ("TÜV-Leitstelle") als ein geeignetes und brauchbares Vorbild genannt werden.

Nach dem Vorbild der "TÜV-Leitstelle" könnte die brasilianische Genehmigungsbehörde ein internes Organ bilden, dessen Aufgabe, ohne Begutachtungen oder Prüfungen vorzunehmen, eher die Gewährleistung von Koordinierungsrichtlinien für die Bearbeitung von Einzelfragen, der Aufbau von Kommunikationswegen, die Verhinderung von Doppelprüfungen sowie die Erarbeitung von Empfehlungen zur Lösung bestimmter Zusammenarbeitsprobleme wäre. In der Praxis könnte ein solches Koordinierungsorgan Maßnahmen rein organisatorischer Natur empfehlen sowie

Klarstellungen über die in Einzelfällen durch die Sachverständigen anzuwendenden Beurteilungsmaßstäbe geben. Dadurch kann die erwähnte Gefahr von widersprüchlichen und überflüssigen Doppelprüfungen gering gehalten werden. Schließlich könnten auf diese Weise auch eventuell bürokratische Probleme, die der Durchsetzung einer regelmäßigen Zusammenarbeit entgegenstehen, gelöst werden.

5) Zusammenfassung

In mehreren verschiedenen Punkten sind strukturelle Unterschiede zwischen dem deutschen und dem brasilianischen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren festzustellen, von denen einige in der vorliegenden Arbeit hervorgehoben wurden.

Hervorgehoben wurde erstens, daß in der Bundesrepublik anstelle einer einzigen Genehmigungsscheidung (Errichtungs- und Betriebsgenehmigung) - so nach dem brasilianischen Atomrecht - der Genehmigungsbehörde die Erteilung der Genehmigung in Teilschritten (sog. Teilgenehmigungen) gestattet ist. Auch das Instrument des Vorbescheides kennt die brasilianische Rechtsordnung nicht.

Hervorgehoben wurde zweitens, daß in Brasilien in Gegensatz zur Bundesrepublik die atomrechtliche Genehmigung keinen Raum für die Beteiligung der Öffentlichkeit in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gewährleistet.

Drittens wurde hervorgehoben, daß zur Sachverständigentätigkeit im Kernenergiebereich beider Länder vor allem zwei deutliche Unterschiede anzumerken sind. Einerseits wirken im brasilianischen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nur die Sachverständigen der Genehmigungsbehörde direkt ein. In der Bundesrepublik aber haben die Genehmigungsbehörden regelmäßig von der Regelung des § 20 AtG Gebrauch gemacht, dessen Vorschriften im großen und

ganzen der Regelung des Art. 3 Lei 6189 bzw. Art. 14 der CNEN-Satzung entsprechen.

Andererseits sind nach dem brasilianischen Atomrecht sowohl die Rechtsnormen als auch die technischen Regeln für die Sachverständigen verbindlich. In der Bundesrepublik unterliegen die Sachverständigen keiner rechtlichen Bindung an technische Normen. Die Genehmigungsbehörden können aber aufgrund ihres Rechtsverhältnisses mit den Sachverständigen die Beachtung technischer Normen verbindlich machen.

Da in Brasilien behördenangehörige Sachverständige bisher allein in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren mitwirken, ist eine vom Antragsteller erwünschte Zusammenarbeit mit behördenfremden Sachverständigen in den Hintergrund getreten. Schließlich wird die Gründung eines Organs nach dem Vorbild der deutschen "TÜV-Leitstelle" innerhalb der Genehmigungsbehörde vorgeschlagen, dessen Aufgabe die Förderung und die Koordinierung einer künftig unvermeidlichen Zusammenarbeit sein könnte.

C) Gerichtliche Kontrolle der atomrechtlichen Genehmigungsentscheidung

I) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, d.h. die Rechtsprechung in Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung wurde auf der Grundlage des Art. 96 des Art. 96 des deutschen Grundgesetzes im Jahr 1952¹ insbesondere durch die Errichtung des Bundesverwal-

¹ Gesetz vom 23.9.1952, BGBl S. 625.

tungsgerichts geschaffen. Die Einheit der Gerichtsverfassung sowie des gerichtlichen Verfahrens auf Bundes- und Länderebene wurde im Jahr 1960 durch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹ erricht. Daher sind drei Gerichtsstufen vorgesehen: die Verwaltungsgerichte (VG) und Oberverwaltungsgerichte (OVG) in den Ländern und auf Bundesebene das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). § 40 VwGO normiert nach der Rechtsweggarantie des Art. 19 IV Grundgesetz den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten; § 41 VwGO regelt die Beziehung des Verwaltungswegs zu den anderen Rechtswegen.

1) Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle
in der Bundesrepublik

Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte in der Bundesrepublik erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit der Behörden². Durch die Rechtmäßigkeitsprüfung ist vom Verwaltungsgericht festzustellen, ob die Behörde bei ihrer Entscheidung die anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften beachtet hat.

Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung betrifft aber auch die Zweckmäßigkeitserwägung der behördlichen Entscheidung, wenn diese Entscheidung durch gesetzwidriges bzw. willkürliches Überschreiten oder Mißbrauch der Ausübung ihres gesetzlichen eingeräumten pflichtgemäßen Ermessens durch die Behörde getroffen worden ist.

1 Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960, BGBl. S. 17.

2 Hierzu Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, München 1980, S. 84 f.; Schmalz, D., Allgemeines Verwaltungsrecht I, Köln 1979, S. 46 und 146.

2) Umfang der gerichtlichen Kontrolle
im deutschen Atomrecht

Die Verwaltungsgerichte prüfen die in § 7 AtG vorgeschriebenen Genehmigungsvoraussetzungen in vollem Umfang nach, obwohl nach den gesetzlich vorgesehenen Begriffen diese Voraussetzungen technische Implikationen nach sich ziehen¹. Im Vordergrund der Gerichtspraxis steht die Frage nach einem Ermessensfehlgebrauch der Genehmigungsbehörde zur Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG².

Die Gerichtspraxis im atomrechtlichen Verwaltungsstreitverfahren hat gezeigt, daß der Schwerpunkt der Anfechtungsklagen gegen atomrechtliche Genehmigungen auf der Frage der Konkretisierung der in § 7 Abs. 2 dargestellten Genehmigungsvoraussetzung, insbesondere der Konkretisierung der "nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) liegt.

Bei der gerichtlichen Nachprüfung der Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG geht es um die Feststellung, ob die Erfüllung dieser Voraussetzung dem Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG entspricht. Das nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz angerufene Gericht geht von der vollen Justitiabilität der Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG aus. Daher sind die in § 7 Abs. Nr. 3 AtG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe in vollem Umfang von den Verwaltungsgerichten nachzuprüfen.

Der Kontrollanspruch des Gerichts muß sich auf die gesamte technische und wissenschaftliche Komplexität der in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zu beurteilenden

1 Vgl. Kröncke, D., a.a.O., S. 79.

2 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 123.

Tatsachenvorgaben erstrecken¹. Dieser umfassende Kontrollanspruch, der sich letztlich bis auf die Bewertung technischer Normen erstrecken kann², wird durch die erwähnte geringe Regelungsdichte des kerntechnischen Normen- und Regelsystems noch komplizierter³. Bei der gerichtlichen Überprüfung geht es darum, ob die Entscheidung der Genehmigungsbehörde den vorgeschriebenen Schutzzielen (insbesondere § 1 Nr. 2 AtG) entspricht⁴. Ein Beurteilungsspielraum der Genehmigungsbehörde für die Entscheidung sicherheitstechnischer Fragen, z.B. ob mit der genehmigten Anlage "die erforderliche Vorsorge" im Sinne der § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffen ist, ist prinzipiell abzulehnen⁵.

Schließlich ist noch hervorzuheben, daß ein Kontrollanspruch der Gerichte auch bei Energiebedarfsprognosen immer noch umstritten ist. Einerseits wird entschieden, daß diese Prognosen nicht nur von den Gerichten nachgeprüft werden können, sondern auch u.U. durch neue eigene Prognosen ersetzt werden können⁶. Andererseits aber werden diese Prognosen als eine politische und deshalb nicht justitiable Entscheidung anerkannt⁷.

1 Hierzu Kröncke, D., a.a.O., S. 80 f.

2 BVerfG, Beschluß vom 8.8.1978 - 2 BvL 8/77 - BVerfG 49, 89 ff. Kritisch darüber Kröncke, a.a.O., S. 81; vgl. auch Beppe, a.a.O., S. 113; Rittstieg, a.a.O., S. 124.

3 Hierzu Kröncke, D., a.a.O., S. 80; Rittstieg, A., a.a.O., S. 125 f.

4 Vgl. Rittstieg, A., a.a.O., S. 127.

5 Dazu Kröncke, D., a.a.O., S. 81; Rittstieg, A., a.a.O., S. 126.

6 Kröncke, D., a.a.O., S. 81.

7 So Rittstieg, A., a.a.O., S. 131.

II) Die gerichtliche Kontrolle verwaltungsrechtlicher Akte in Brasilien

Die Entscheidungen bzw. die Akte der Behörden in Brasilien können durch die ordentlichen Gerichte bei der Erhebung einer Klage der betroffenen Bürger nachgeprüft werden. Die ordentlichen Gerichte prüfen jedoch nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung nach¹. Soweit der Behörde ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht, steht den ordentlichen Gerichten kein Recht auf eine Zweckmäßigkeitskontrolle der behördlichen Entscheidung zu. Hierbei hat die Behörde oder die nächsthöhere (Aufsichts-)Behörde oder ein bei ihr gebildetes Aufsichtsgremium das letzte Wort (die letzte Entscheidung)².

1) Verfassungsrechtliche Grundlage

Einen speziellen Verwaltungsrechtsweg gibt es nach Art. 153 § 4 der brasilianischen Verfassung nicht. Nach der Bestimmung des Art. 153 § 4 der brasilianischen Verfassung ist nur der ordentliche Rechtsweg vorgesehen, also der Weg zu den Zivilgerichten, Strafgerichten und Arbeitsgerichten. Art. 153 § 4 der brasilianischen Verfassung schreibt jedem Bürger den Rechtsweg vor, wenn der Bürger sich als Opfer einer Verletzung in seinem individuellen Recht glaubt. Hierbei ist jedoch die Möglichkeit einer individuellen Rechtsverletzung durch die Erteilung bzw. die Versagung einer Genehmigung nach Art. 7 Lei 6189 völlig ausgeschlossen, sofern die

1 Siehe oben S. 4.

2 Vgl. Seabra Fagundes, Conceito de Mérito, in: Revista de Direito Administrativo Nr. 23, Rio de Janeiro 1951, S. 2 ff.

Behörde bei ihrer Entscheidung die erforderliche Gesetzbindung beachtet hat.

Dem von der Entscheidung der Behörde betroffenen Bürger ist in der Praxis der Verwaltungsweg (z.B. Widerspruchsverfahren innerhalb der Behörde) garantiert¹. Dafür muß aber die erforderliche Rechtsmittelbelehrung in der behördlichen Satzung vorge-schrieben werden².

Der Verwaltungsweg, d.h. die Rechtsbehelfsbelehrung, ist durch das allgemeine brasilianische Verwaltungsrecht nicht normiert. Jede Behörde sieht autonom ihre eigene Rechtsbehelfsbelehrungsregelung vor. Die Behörden sind nicht dazu verpflichtet³.

2) Umfang einer möglichen gerichtlichen Kontrolle im brasilianischen Kernenergiebereich

Der Kernenergiebereich bildet in Brasilien keine Ausnahmeerscheinung im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle der behördlichen Entscheidungen. Wenn eine Klage gegen die Erteilung der atomrechtlichen Genehmigung nach Art. 7 Lei 6189 oder ihre Versagung erhoben würde⁴, würden die ordentlichen Gerichte sich auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung beschränken müssen.

Ein umfassender Kontrollanspruch der ordentlichen Gerichte besteht sowohl im technischen Bereich, z.B. über die Beurteilungsmaßstäbe für die Entscheidung sicherheitstechnischer Fragen, als auch

1 Siehe oben, S. 21 f.

2 Die Satzung der CNEN enthält keine Rechtsmittelbelehrungsvorschriften.

3 Hierzu Meirelles, H., a.a.O., S. 618.

4 Siehe oben, S. 22, Fußn. 1.

bezüglich der Verwaltungsprognose des zukünftigen Energiebedarfes nicht.

Die Kontrollbefugnis der ordentlichen Gerichte hat nach der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 153 § 4 allerdings schon eine gewisse Vorwirkung. Da für die Genehmigungsbehörde die Möglichkeit einer späteren Klage gegen ihre Entscheidung nicht ausgeschlossen ist, bemüht sich die CNEN, ihre Entscheidungen an die gesetzlichen Vorschriften zu binden.

3) Kritik an dem brasilianischen System

Von der möglichen Kritik am brasilianischen System zur Kontrolle von Verwaltungsakten sind zwei Punkte besonders hervorzuheben.

Hervorzuheben ist erstens, daß die brasilianische Verfassung (Art. 153 § 4) nur drei Gerichtszweige kennt, die die Gerichtsbarkeit in Brasilien ausüben: die ordentliche (Justiz-)Gerichtsbarkeit, die Strafgerichtsbarkeit und die Arbeitsgerichtsbarkeit.

Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Fehlen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bzw. eines Verwaltungsrechtsweges kann zu einer zunehmenden Überforderung der ordentlichen Gerichte führen. Da in Brasilien die politischen Überlegungen in Richtung einer neuen Verfassung schon in Gang gekommen sind, erscheint die Erörterung einer Änderung der Gerichtsbarkeitsregelung des Art. 153 § 4 der brasilianischen Verfassung als zweckmäßig, um den Weg zu einer Verwaltungsgerichtsbarkeit neben den bereits vorhandenen Gerichtszweigen frei zu machen.

Hervorzuheben ist zweitens, daß im brasilianischen Verwaltungsrecht keine allgemeine Verwaltungsverfahrensregelung vorhanden ist. Entsprechende Rege-

lungen werden von jeder Behörde autonom festgesetzt. Daß dieses unausgeglichene Regelungssystem eine gewisse Unsicherheit für die Bürger bedeutet, springt ins Auge.

Nur anhand bestimmter allgemein gültiger Verwaltungsverfahrensvorgaben kann diese gegenwärtige immanente Unsicherheit eines nicht einheitlichen Systems abgebaut werden, etwa durch Erlass eines (Bundes)Verwaltungsverfahrensgesetzes. Hierbei könnte m.E. die deutsche Erfahrung bzw. das deutsche juristische Instrumentarium im Bereich des Verwaltungsrechts, insbesondere die allgemeinen Grundsätze des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes, als Anhaltspunkte für eine gründliche Verbesserung des brasilianischen Verwaltungsrechts sehr nützlich sein.

Die gesamte Problematik einer solchen Verwaltungsrechtsreform in Brasilien kann hier jedoch nicht erörtert werden. Die Darstellung muß sich auf die Feststellung beschränken, daß das gegenwärtige brasilianische Verwaltungsrecht bzw. Verwaltungsverfahrenssystem sobald wie möglich umgestaltet bzw. neu gestaltet werden muß, insbesondere wegen seiner fehlenden gesetzlichen Konturen.

A n h a n g

Übersetzung der Lei 4118

Übersetzung der Lei 6189

Gesetz 4118, vom 27.8.1962

bestimmt u.a. die Nationale Kernenergiepolitik, schafft die Nationale Kommission für Kernenergie.

Kapitel I

Allgemeine Vorschriften

Art. 1 Sind Monopol des Bundes:

I. Die Forschung und die Gewinnung von Kernmaterialienvorkommen im nationalen Territorium;

II. Der Handel der Kernmaterialien und deren Konzentrate; der Kernelemente und deren Verbindungen; der Spalt- und Ausgangsmaterialien, der künstlichen Isotopen und der radioaktiven Substanzen der 3 Naturreihen; der nuklearen Subprodukte;

III. Die Herstellung von nuklearen Stoffen und derer Industrialisierung.

Art. 2 Im Wirkungskreis dieses Gesetzes werden die folgenden Begriffe verwendet:

Nuklearelement: ist jedes chemische Element, das bei der Energiebefreiung in Kernreaktoren verwendet werden kann oder aus den chemischen Elementen entsteht, die zu diesem Zweck verwendet werden können. Periodisch spezifiziert die Exekutive Gewalt nach Vorschlag der CNEN die Elemente, die außer des Natururans und des Toriums als Nuklearelemente betrachtet werden sollen.

Nuklearmineral: ist jedes Mineral, das in seiner Zusammensetzung ein oder mehrere Kernelemente enthält.

Kernerz: ist jede natürliche Konzentration von Kernmineral, in der das Kernelement bzw. die Kernelemente in derartigem Umfang und unter Bedingungen vorkommen, daß ihre wirtschaftliche Gewinnung ermöglicht wird.

angereichertes Uran bei den Isotopen 235 oder 233: ist das Uran, das das Isotop 235, das Isotop 233 oder beides in derartiger Menge enthält, daß der Quotient bzw. die Summe der Mengen von diesen Isotopen und dem Isotop 238 höher ist als der Quotient bzw. die Menge des im Natururan vorhandenen Isotopes 235 und des Isotopes 238.

Kernmaterial: unter dieser Benennung versteht man die Kernelemente oder ihre Subprodukte (transuranne Elemente, U - 233) in beliebiger Verbindungsform (d.h. Metall, Legierung oder chemische Verbindung).

Ausgangsmaterial: unter diesem Begriff sind zu verstehen: das Natururan; das Uran, dessen Anteil an Isotop 235 niedriger als der im Natururan ist; das Thorium, die oben erwähnten Materialien in Form von Metall, Legierung, chemischer Verbindung oder Konzentrat; jeder Stoff, der einen oder mehrere der vorerwähnten Stoffe in einer von der CNEN bestimmten Konzentration enthält; jedes andere Material, das anschließend als Ausgangsmaterial von der CNEN angeordnet wird.

spezielles Spaltmaterial: unter diesem Begriff sind zu verstehen: Plutonium 239; Uran 233, das mit Isotopen 235 oder 233 angereicherte Uran; jeder Stoff, der einen oder mehrere der vorerwähnten Stoffe enthält; jedes Spaltmaterial, das anschließend von der CNEN als spezielles Spaltmaterial angeordnet wird. Der Begriff "spezielles Material" wird aber für das Ausgangsmaterial nicht verwendet.

Nuklearsubprodukt: ist jedes Material (radioaktiv oder nicht), das durch das Verfahren zur Herstellung oder Verwendung von speziellem Material entsteht, oder jedes Material (mit Ausnahme von speziellem Spaltmaterial), das durch Exponierung von

irgendwelchem chemischen Element der in den Verfahren zur Herstellung oder Verwendung von speziellen Spaltmaterialien befreiten Strahlung entsteht.

Einziger Paragraph - Die CNEN ordnet, wenn nötig, die Kernerze für die Wirkung dieses Artikels an.

Kapitel II

Über die CNEN

Erster Teil - die Zwecke

Art. 3 Die CNEN wird als "autarquia federal" mit Verwaltungs- und finanzieller Autonomie gegründet (aufgehoben).

Art. 4 Der CNEN obliegt:

I. Bearbeitung und Vorschlag von Maßnahmen, die der Orientierung der PNEN notwendig sind,

II. Förderung

- a) der Forschung der Kernmaterialienvorkommen und Analyse der Verfahren zu deren Ausnutzung und Verwendung;
- b) der Gewinnung von Kernerzen;
- c) der Aufbereitung, Verarbeitung und chemischer Behandlung der Kernerze und deren Verbindungen;
- d) der Bestandsaufnahme der Ressourcen sowie der Aufsicht der Prospektion und Forschung von Mineralvorkommen im Land, die im Rahmen der Kernenergie von Interesse sind;
- e) der Herstellung und des Handels von Kernerzen, besonderen spaltbaren Materialien, Ausgangsmaterialien;
- f) der Herstellung und des Handels von Kernsubprodukten und Radioisotopen, deren Kauf, Verkauf, Um-

tausch, Verleih, Verpachtung, Transport, Lagerung von der Genehmigung der CNEN selbst abhängen.

III. Förderung und Organisierung der Ausbildung von Wissenschaftlern, Technikern und Fachleuten in den verschiedenen Gebieten im Rahmen der Kernenergie;

IV. Bestimmung der Sicherheitsmaßnahmen und -vorschriften bezüglich der Verwendung von Strahlung und Kernmaterialien, der Errichtung und Inbetriebnahme von Anlagen, deren Zweck die Herstellung von Kernmaterialien, die Verwendung der Kernenergie und deren Gebrauchsmöglichkeiten und die Aufsicht über das Einhalten der schon erwähnten Vorschriften und Normen ist;

V. Forschung, Projekte, Errichtung und Inbetriebnahme von Kernenergieanlagen;

VI. Die Begutachtung der Erteilung von Patenten und Lizenzen im Rahmen der Anwendung der Kernenergie;

VII. Stellungnahme über Projekte von Abkommen, Zusammenarbeit oder internationale Verpflichtungen jeder Art bezüglich der Kernenergie;

VIII. Abschließen von Verträgen im In- und Ausland zur Finanzierung der in diesem Gesetz vorgesehenen Aktivitäten nach Erlaubnis der Exekutive;

Art. 6 Die CNEN darf die Dienstleistungen natürlicher und juristischer, öffentlicher oder privater Personen zur Ausführung der in den Abschnitten II und V des Art. 4 dieses Gesetzes vorgesehenen Maßnahmen nutzen, mit Ausnahme der Potenzreaktoren; bei jeder Aktivität behält die CNEN sich die Aufsicht und Überwachung der Durchführung vor.

Art. 8 Zur Durchführung ihrer Pläne hat die CNEN die Befugnis zur Förderung und Organisierung von Laboratorien, Instituten und anderen Forschungsanstalten, die ihr technisch und administrativ unterliegen, sowie zur Zusammenarbeit mit anderen nationalen Instituten.

Kapitel III

Über Kernerz und -mineralien

Allgemeine Bestimmungen

Art. 31 Die Minen und Vorkommen von Bedeutung zur Erzeugung von Kernenergie sind nationale Ressourcen, die der Nationalsicherheit als wesentlich gelten und als Eigentum des Bundes sowie als unabdingbar oder unveräußerlich anzusehen sind.

Gesetz 6189, vom 16.12.1974

ändert das Gesetz 4118 vom 27.8.62 und das Gesetz 5740 vom 1.12.1971, die die CNEN - Nationale Kommission für Kernenergie - und die CBTN - Brasilianisches Unternehmen für Nukleartechnologie (umgewandelt in NUCLEBRAS - Brasilianisches Nuklearunternehmen GmbH) gründeten, und bestimmt über anderes.

Der Präsident der Republik.

Der Nationale Kongreß verordnet und ich erlasse das folgende Gesetz:

Art. 1 Der Bund hat das Monopol, um das es sich im Art. 1 des Gesetzes 4118 vom 27.8.62 handelt;

I. Durch die Nationale Kommission für Kernenergie - CNEN - als Oberstorgan für Beratung, Planung, Aufsicht, Überwachung und Forschung;

II. Durch das Brasilianische Nuklearunternehmen GmbH - NUCLEBRAS - und seine Tochtergesellschaften als Durchführungsorgane.

Art. 2 Der CNEN obliegt:

I. Beratung des Bundesministeriums für Bergbau und Energie

- a) bei den Studien zur Formulierung durch den Staatspräsidenten der Nationalen Politik für Kernenergie;
- b) bei der Planung zur Durchführung der Nationalen Politik für Kernenergie;

II. Förderung und Veranlassung

- a) der friedlichen Nutzung der Kernenergie auf den verschiedenen Gebieten der nationalen Entwicklung
- b) der Ausbildung von Wissenschaftlern, Technikern und Fachleuten auf den verschiedenen mit Kernenergie verbundenen Gebieten.

III. Erlassen von Normen, Genehmigungen bezüglich

- a) kerntechnischer Anlagen
- b) Eigentum, Nutzung, Lagerung und Transport von Kernmaterial
- c) Handel von Kernmaterialien, Kernerzen und Konzentraten, die Kernelemente enthalten.

IV. Sicherheit bzw. Schutznormen und -vorschriften bezüglich:

- a) der Nutzung von kerntechnischen Anlagen und Kernmaterialien
- b) des Transportes von Kernmaterialien
- c) des Umgehens mit Kernmaterialien
- d) der Behandlung und Beseitigung von radioaktiven Abfällen
- e) des Baus und des Betriebs von Anlagen zur Herstellung von Kernmaterialien und zur Nutzung der Kernenergie.

V. Begutachtung der Erteilung von Patenten und Genehmigung im Rahmen der Nutzung der Kernenergie.

VI. Organisation und Errichtung von Laboratorien und Forschungsanstalten, die ihr technisch und verwaltungsrechtlich unterliegen und mit anderen Institutionen im Lande zusammenarbeiten.

VII. Bestimmung

- a) der Elemente, die als nuklear außer Uran, Torium und Plutonium betrachtet werden müssen;
- b) der Elemente, die als besonderes Spalt- und Ausgangsmaterial oder von Bedeutung für die Kernenergie betrachtet werden müssen;
- c) der Erze, die als nuklear betrachtet werden müssen.

VIII. Überwachung

- a) der geologischen Bestandsaufnahme bezüglich der Kernmineralien
- b) der Forschung, Gewinnung und industrieller Verarbeitung von Kernerzen
- c) der Forschung und des Handels mit Kernmaterialien
- d) der Herstellung von Materialien und Komponenten zwecks der nuklearen Entwicklung.

IX. Stellungnahme über Konzepte von Abkommen, Zusammenarbeit oder internationale Kompromisse im Rahmen der Kernenergie.

Art. 3 Zur Ausführung der im vorangehenden Artikel bestimmten Maßnahmen wirkt die CNEN unmittelbar oder durch andere von ihr gegründete Institute und darf noch, vorausgesetzt, daß die betreffende Gesetzgebung berücksichtigt wird:

I. natürliche oder juristische, öffentliche oder private Personen beauftragen;

II. Abkommen abschließen;

III. Verträge im In- oder Ausland zur Finanzierung ihrer Projekte abschließen, nach Genehmigung der Exekutive;

IV. Mittel und Zuschüsse gewähren.

Einziger Paragraph. Die CNEN hat Mehrheitsteilnahme an der Leitung der Institutionen, die eventuell gegründet werden.

Art. 4 Bei der genehmigten Forschung oder bei der Gewinnung ist der Inhaber dazu verpflichtet, das Vorkommen von Nuklearelementen unmittelbar dem MME mitzuteilen, ansonsten verfällt die Genehmigung zur Forschung oder zur Gewinnung.

Einziger Paragraph. Die CNEN in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gewinnung von Mineralien übt die im Gesetz vorgesehene Aufsicht auf die Tätigkeiten des Inhabers aus.

Art. 5 Wird festgestellt, daß Uran bzw. Torium in größerer Menge vorkommt als das geforschte und gewonnene Material, wird das Vorkommen im Monopol miteinbezogen und die CNEN kann dem Inhaber den Wert der Entdeckung begleichen und die Ausgaben rückerstatten.

Art. 6 Wird festgestellt, daß Uran bzw. Torium in Menge von niedrigerem wirtschaftlichem Wert als dem geforschten oder gewonnenen Minerals vorkommt, wird die Genehmigung zur Forschung erteilt oder verlängert, wobei folgende Bestimmungen berücksichtigt werden:

I. Der Inhaber ist dazu verpflichtet, wenn die CNEN es fordert, das im gewonnenen Mineral enthaltene Uran bzw. Torium zu trennen und es der CNEN abzugeben.

II. Fordert die Uran- bzw. Toriumtrennung Zusatz- ausgaben, oder wird das getrennte Produkt in der Form von Konzentraten oder Verbindungen abgeliefert, wird der Inhaber von der CNEN nach zu bestimmenden Regeln entschädigt.

III. Wenn die CNEN die Trennung durch den Inhaber für unmöglich hält, gibt dieser ihr Konzentrate oder Verbindungen durch Anschaffung im Außenmarkt zurück, die die von der CNEN festgesetzten Mengen von Spalt- und Ausgangsmaterial enthalten. Die Rückgabe wird laut CNEN durchgeführt.

IV. Wenn bei dem Fall im Abschnitt III unmöglich oder ungünstig ist, Konzentrate oder chemische Verbindungen im Außenhandel zu kaufen, unterliegt der CNEN die Form der Rückgabe. Sie bestimmt gegebenenfalls die Bezahlungsbedingungen in gültiger Währung des entsprechenden Wertes.

Art. 7 Die Errichtung und der Betrieb von kerntechnischen Anlagen unterliegen der Genehmigung und Aufsicht der CNEN in der Form und unter den Voraussetzungen dieses Gesetzes.

§ 1 Die Bau- und Betriebsgenehmigung für kerntechnische Anlagen ist zu erteilen, wenn

I. die juristische, technische und finanzielle Zuverlässigkeit des Inhabers festgestellt ist;

II. die Sicherheits- und Strahlenschutznormen der CNEN erfüllt sind;

III. die Erfüllung künftiger Regeln zur Sicherheit der Anlage gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter und zur Vorsorge gegen Schadensrisiken gewährleistet ist;

IV. gesetzliche Forderungen erfüllt sind.

§ 2 Die Genehmigung gilt nur für die erwähnte Anlage, Standort, Zweck und Frist und kann verlängert werden.

§ 3 Die CNEN kann den Bau und den Betrieb der kerntechnischen Anlagen einstellen, wenn Gefahr von Nuklearunfällen besteht.

Art. 8 Von Genehmigung der CNEN hängt noch ab:

I. die Übertragung des Eigentums oder Besitzes der kerntechnischen Anlagen in Anbetracht des Art. 1 Gesetz 4118, vom 27.8.1962;

II. die technische Änderung der Anlage;

III. die Änderung der Betriebsart.

Art. 9 Die Nicht-Erfüllung der nach der Genehmigung folgenden Pflichten führt zur Bestrafung des Zuwiderhandelnden laut dieses Gesetzes.

Art. 10 Die Bau- und Betriebsgenehmigung wird ausschließlich Energieversorgungsunternehmen erteilt und jedoch erst nach der Erlaubnis des Staatspräsidenten als vollziehbar erklärt.

§ 1 Der CNEN obliegt die Nachprüfung der Erfüllung der rechtlichen und vorschriftsmäßigen Voraussetzungen und im Rahmen der Kernenergie; der Erfüllung der von ihr erlassenen Normen und der Erfüllung der von der Nationalen Politik für Kernenergie.

§ 2 Dem DNAEE obliegt die Nachprüfung der Erfüllung der rechtlichen und vorschriftsmäßigen Voraussetzungen bezüglich der Konzession für Energie-

versorgung nach Gutachten der ELETROBRAS bezüglich der Nachprüfung der technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Anpassung des Konzeptes zum EVU, sowie seiner Vereinbarkeit mit dem Plan zur Stromversorgung.

§ 3 Der CNEN und dem DNAEE in ihren jeweiligen Wirkungsbereichen obliegt die Aufsicht des Betriebes von kerntechnischen Anlagen.

Art. 11 Der Handel mit Nuklearmaterialien einschließlich Kauf, Verkauf, Import, Export, Darlehen, Übergabe, Verpachtung unterliegt der Genehmigung und Aufsicht der CNEN.

Art. 17 Der Export von Produkten, die Nuklearelemente zusammen mit anderen Elementen oder Substanzen von höherem wirtschaftlichem Wert enthalten, ist nur mit Genehmigung der CNEN nach Erfüllung der Bedingungen im Art. 6 dieses Gesetzes zulässig.

Lebenslauf

Am 29.9.1952 bin ich in Sao Paulo, Brasilien, geboren. Ich bin brasilianischer Staatsbürger.

Von 1960 bis 1964 besuchte ich die Grundschule in Sao Paulo, anschließend das Gymnasium (untere Stufe von 1965-1968 und obere Stufe von 1969-1971).

Im Dezember 1971 legte ich die Aufnahmeprüfung zum Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Sao Paulo ab.

Von 1972 bis 1976 studierte ich Rechtswissenschaft und wurde Volljurist.

Ab 1977 arbeitete ich als Anwalt bei dem Energieversorgungsunternehmen von Sao Paulo (CESP).

Im April 1977 wurde ich beurlaubt, um Atomrecht an der Universität Rio de Janeiro zu studieren. 1978 erlangte ich den Grad "Atomrechtspezialist".

Im April 1980 wurde ich beurlaubt, um an der Universität Münster zu promovieren.

